



Ari-Pekka Asikainen

Maapoliittisen ohjelman laadinta Raumalla

Diplomityö, joka on jätetty opinnäytteenä tarkastettavaksi diplomi-insinöörin tutkintoa varten.

Raumalla 21.11.2018

Valvoja: Professori Ari Ekroos

Ohjaajat: DI Timo Laitinen, Di Kimmo Sulonen

Tekijä Ari-Pekka Asikainen

Työn nimi Maapoliittisen ohjelman laadinta Raumalla

Maisteriohjelma Master's Programme in Real Estate Economics

Koodi ENG24

Työn valvoja Professori Ari Ekroos

Työn ohjaaja(t) DI Timo Laitinen ja DI Kimmo Sulonen

Päivämäärä 21.11.2018

Sivumäärä 126

Kieli Suomi

Tiivistelmä

Maapoliittinen ohjelma on strateginen asiakirja, jossa määritellään tyypillisesti kunnan maapolitiikan lähtökohdat, tavoitteet, käytettävät maapoliittiset keinot sekä muut tarpeelliset maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyvät linjaukset. Maapoliittinen ohjelma antaa läpinäkyvää tietoa kunnan maapoliittisista toimintaperiaatteista niin kunnan asiantuntijoille, päätöksentekijöille kuin maanomistajille. Oikeaoppinen maapolitiikka sujuvoittaa kunnan maankäytön strategista suunnittelua, toteutusta sekä tasapainottaa kuntataloutta.

Tämän tutkimuksen päätavoite oli tuottaa Rauman kaupungille ehdotus maapoliittisen ohjelman periaatteiksi, jotka omalta osaltaan toteuttavat ja konkretisoivat Rauman kuntastrategian, omistajapolitiikan ja kaavoituksen asettamia linjauksia ja tavoitteita. Tutkimuksen tarkoitus oli selvittää lainsäädännön kunnille mahdollistamat maapoliittiset keinot ja keinojen käyttö osana kunnan maapolitiikkaa, kartoittaa Rauman kaupungin lähtökohdat ja tarpeet sekä asettaa ehdotukset maapoliittisiksi tavoitteiksi.

Tarve tutkimukselle syntyi, koska maapoliittista ohjelmaa ei ole aiemmin laadittu Raumalle. Maapoliittisten keinojen käyttölinjauksia ja -mahdollisuuksia ei ole yhtenäisenä kokonaisuutena julkisesti kirjattu. Maapolitiikan hoidon aktiivisuus ja linjanveto on ollut vaihtelevaa ja tehdyt ratkaisut osin epäjohdonmukaisia. Toimintalinja on aiheuttanut ajoittain tulkintavaikeuksia erilaisten maankäyttöön liittyvien asioiden ratkaisemisessa. Raumalla on vireillä elinkeinopoliittisilta vaikutuksiltaan useita merkittäviä hankkeita. Koko Rauman kunnan kattava yleiskaava 2030 on valmistumassa lähitulevaisuudessa, joten maapoliittisten linjausten konkretisoiminen on tärkeää yleiskaavankin toteuttamisen kannalta. Rakennemuutoskunnan haasteiden ohella Raumalla on monia yleisesti kuntien maapolitiikkaan ja kiristyvään kuntatalouteen vaikuttavia tekijöitä.

Tutkimus toteutettiin laadullisena tutkimuksena perustuen kirjallisuuskatsaukseen sekä asiantuntijahaastatteluihin. Haastattelututkimuksessa vertailtiin yleistasolla Porvoon, Raahen ja Kokkolan maapoliittisia pääperiaatteita ja periaatteiden käytännön toteutumista.

Tutkimustulokset osoittavat, että maapoliittiset periaatteet vertailukaupungeissa ovat monilta pääperiaatteiltaan samankaltaisia. Vertailukunnissa kaikki maapolitiikan keinot on linjattu käytettäväksi, vaikka osa keinoista ovat epätodennäköisiä ja jopa teoreettisia. Raumalla merkittävimmät maapolitiikan tarpeet koskevat ohjelman periaatteiden vakiinnuttamista, aktiivista käyttöä sekä seuranta. Huomionarvoiseksi nähtiin, että maapoliittisesta ohjelmasta ei kannata tehdä asiakohdiltaan liian yksityiskohtaista. Maapoliittista ohjelmaa suositellaan tarkennettavaksi ohjelman periaatteita hyödyntävällä sekä tavoitteiden toteuttamiseen tähtäävällä erillisellä maankäytön toteuttamissuunnitelmalla.

Avainsanat maapolitiikka, maapoliittinen ohjelma, maankäyttö, kaavoitus

Author Ari-Pekka Asikainen		
Title of thesis Preparation of a land policy program for the city of Rauma		
Master programme Master's Programme in Real Estate Economics		Code ENG24
Thesis supervisor Professor Ari Ekroos		
Thesis advisor(s) M.Sc. (Tech) Timo Laitinen and M.Sc. (Tech) Kimmo Sulonen		
Date 21.11.2018	Number of pages 126	Language Finnish

Abstract

Land policy program is a strategic document which defines the starting points, objectives, land policy instruments and the other necessary land use and zoning policies of the municipality. The land policy program provides transparent information on the municipality's land policy for its officials, politicians and landowners. Well planned land policy will streamline the strategic land use planning, its realization and it also balances the municipality's economic situation.

The main goal of this study was to provide a proposal for the principles of a land policy program. These principles will further implement and concretize other land use related municipal strategies. The purpose of the study was to clarify the land policy methods provided by the legislation and the use of the methods in part of municipality's land policy. The purpose was also to reveal the starting points and the needs of the Rauma's land policy and to suggest recommendations for the land policy goals.

The need for the research was formed because there was no previous land policy program in Rauma. Guidelines and possibilities of the land policy instruments were not enrolled as a coherent entity. Activity of land the policy management has varied, and the decisions taken have been partly inconsistent. The previous policy has occasionally caused difficulties of interpretation in resolving various land-related issues. The city of Rauma is pending many projects of a great economic interest. The general master plan 2030 for the whole city of Rauma is about to be completed soon so the concrete implementation of the land policy guidelines is important for the implementation of the master plan. Rauma is also affected by nationwide land policy related factors as well as financial challenges due to tightening economy.

The research was carried out as a qualitative research based on the literature review and interviews. Through the interviews the general land policy principles were analyzed and compared in the Porvoo, Raahe and Kokkola. In addition, was examined how the principles were implemented in practice. The research results pointed that main land policy principles in the reference cities are quite similar in many ways. All methods of land policy are approved for use in the reference cities, although some of the methods can be seen unlikely or even theoretical. Rauma's most important land policy needs are related to the consolidation, active use and the monitoring of the land policy principles. It was noteworthy that the land policy program shouldn't be overdetailed. It is recommended that the land policy program should be refined by separate land use implementation plan.

Keywords land policy, land policy program, land use, planning

Alkusanat

Tämä diplomityö on antanut minulle mahdollisuuden oppia ja syventää maanmittausinsinöörin ammatissani merkittävää osa-aluetta – maapolitiikan toteuttamista eri muodoissaan. Lähellä oli, että tutkimuksen laajuus karkasi käsistä, sillä aihe oli monisyinen ja mielenkiintoinen. Tutkimus on laajentanut kuvaani ja käsitystäni kaupungin eri organisaatioiden välisen yhteistyön merkityksestä ja maankäyttöön liittyvistä syy-seuraus mekanismeista. Edellä mainitut tekijät yhdessä ovat valottaneet huomattavasti kokonaiskuvaani kunnan maapolitiikkaan liittyen. Työ on nähdäkseni edistänyt jo tässä vaiheessa eräiden kaupungin tulosalueiden välisiä yhteistyömenettelyjä ja selkeyttänyt olennaisesti maapoliittisia periaatteita.

Vaikka kaupungin maapoliittisten tavoitteiden ja periaatelinjausten määrittämiseen liittyvä tutkimustyö on tältä erää tehty, on työn ajantasaisuuden arviointi ja aktiivinen kehittäminen avainasemassa osana oman kotikuntani elinvoiman ja kuntatalouden tasapainossa pitämistä. Työtä seuraava jatkoaskel on maankäytön toteutus suunnitelman laatiminen, jossa maapoliittinen ohjelma toimii hyvänä selkänojana.

Haluan kiittää diplomityöstä työnantajaani Rauman kaupunkia ja erityisesti kiinteistö- ja mittaus-toimen henkilöstöä, jota työni tekeminen on kuormittanut ajoittain runsaastikin. Kiitokset ansaitsevat myös kaupungin kaavoitusyksikkö, rakennusvalvonta, viestintäpalvelut sekä monet muut asian parissa työskennelleet. Poliittiset päättäjät sekä virkamiesjohto ovat esittäneet tärkeitä kysymyksiä ja olleet jatkuvasti työn eteenpäin viennissä kannustavalla sekä positiivisella kannalla. Tämä on omalta osaltaan ollut tarpeen työn muotoutumisen kannalta. Tästä suuri kiitos heille.

Erityiset kiitoksensa työtä läheltä seuranneille ja kommentoineille henkilöille kuuluu ohjaajilleni DI Timo Laitiselle sekä DI Kimmo Suloselle sekä työni valvojalle ja monipuolisia kirjallisuusvinkkejä antaneelle professori Ari Ekroosille. Kiitokset ansaitsevat myös Porvoon, Raahen ja Kokkolan maapolitiikan toteuttamisesta vastaavat viranhaltijat, jotka ovat kärsivällisesti vastanneet lukuisiin kysymyksiini.

Kiitoksista suurimmat kuuluvat vaimolleni ja perheelleni, joiden tuki ja ajankäytön järjestäminen tutkimuksen etenemistä varten on ollut ensiarvoisen merkityksellistä. Pienen iäisyyden kestänyt opiskelu saattaa (tältä erää) päättyä sittenkin!

Rauman Lapin Kivikylässä 21.11.2018

Ari-Pekka Asikainen

maanmittausinsinööri (AMK)

Sisällysluettelo

Tiivistelmä

Abstract

Alkusanat

Säädökset

1	Johdanto	1
1.1	Tutkimuksen taustaa	1
1.2	Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset	1
1.3	Tutkimusmenetelmä ja tutkimuksen tarkoitus	2
1.4	Tutkimuksen rajaus ja rakenne	3
1.5	Aiemmat tutkimukset ja kirjallisuuskatsaus sekä lainsäädäntö	4
2	Kunnan maapolitiikka pääpiirteissään	6
2.1	Maapolitiikan toimintaympäristön keskeisiä käsitteitä	6
2.2	Maapoliittinen ohjelma	8
2.3	Kuntien maapolitiikkaan vaikuttavia ajankohtaisaiheita	12
3	Maapoliittiset keinot	16
3.1	Raakamaan hankinta	16
3.1.1	Vapaaehtoinen raakamaan hankinta ja maanvaihto	18
3.1.2	Lunastaminen	18
3.1.3	Etuosto-oikeuden käyttäminen	22
3.2	Kaavoitettujen alueiden hankinta	23
3.3	Kaavoitukseen liittyvät sopimukset	24
3.3.1	Maanomistuspohjan huomiointi	24
3.3.2	Yleiskaavaan liittyvät sopimukset	25
3.3.3	Asemakaavoituksen käynnistämissopimus	25
3.3.4	Maankäyttösopimus	25
3.3.5	Kehittämiskorvaus	26
3.3.6	Kehittämisalue	27
3.3.7	Muut sopimukset	28
3.4	Maaomaisuuden hallinta	29
3.4.1	Vuokratontit ja yleiset alueet	29
3.4.2	Tonttivarannon kehittäminen	30
3.4.3	Maaomaisuuden hallintajärjestelmä	31
3.5	Tonttien luovutus	31
3.5.1	Luovutuksesta yleisesti	31
3.5.2	Luovutustavat	32
3.5.3	Luovutusehdot	34

3.5.4	Valtiontukisääntelyn huomiointi.....	36
3.5.5	Tontintuotantoketjun strukturointi ja optimointi	39
3.6	Kaavoituksen ja maapolitiikan yhteensovittaminen.....	39
3.6.1	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja maakuntakaavoitus	40
3.6.2	Maapolitiikka ja yleiskaavoitus	41
3.6.3	Maapolitiikka ja asemakaavoitus.....	41
3.7	Asemakaavojen toteutumisen edistäminen	42
3.7.1	Rakentamisvelvoite.....	42
3.7.2	Rakentamiskehoitus	42
3.7.3	Korotettu kiinteistövero	43
3.7.4	Yksityisten tonttien välitys, markkinointiyhteistyö sekä vapaaehtoinen osto.....	44
3.7.5	Asemakaavojen ajantasaisuuden arvioiminen	45
3.8	Hajarakentamisen ohjaus	45
3.8.1	Rakennusjärjestys, suunnittelutarvealue ja rakennuskiellot	46
3.8.2	Kylien kehittäminen.....	46
3.8.3	Vapaa-ajan asuminen	46
3.9	Seudullinen maankäytön yhteistyö	47
4	Lähtökohdat maapolitiittisen ohjelman laatimiselle	49
4.1	Yleistietoa Raumasta.....	49
4.2	Maapolitiikkaan liittyvät strategiset tavoitteet	53
4.3	Kaavoitus, maankäyttö ja maanomistus	55
4.4	Maapolitiittisten keinojen käyttö.....	59
4.5	Tonttien luovutus	62
4.6	Maaomaisuuden hallinta	65
4.7	Hajarakentamisen ohjaus	66
4.8	Maapolitiittinen henkilöresurssit ja päätöksenteko	67
4.9	Muita olennaisia lähtökohtia	69
4.10	Alueelliset, seudulliset ja valtakunnalliset lähtökohdat	71
5	Maapolitiikka vertailukaupungeissa	72
5.1	Kriteerit valituille vertailukaupungeille	72
5.2	Maapolitiikka Porvoossa.....	73
5.3	Maapolitiikka Kokkolassa.....	78
5.4	Maapolitiikka Raahessa	83
5.5	Yhteenveto vertailukuntien maapolitiikasta.....	88
6	Maapolitiittisen ohjelman laadinta Raumalla.....	92
6.1	Laadintaprosessi.....	92

6.2	Lähtökohtatekijöiden vaikutusten arviointi.....	94
6.2.1	Strategiset linjaukset	94
6.2.2	Maapoliittisten keinojen käyttö	96
6.2.3	Kaavoitustilanne ja maankäyttö.....	97
6.2.4	Tontinluovutus	99
6.2.5	Maaomaisuuden hallinta	100
6.2.6	Hajarakentaminen ohjaus.....	101
6.2.7	Muita lähtökohtia.....	101
6.3	Maapoliittiselle ohjelmalle asetettavat tavoitteet	102
6.4	Maapoliittiseen ohjelmaan esitettävät keinot ja periaatteet	103
6.4.1	Maanhankinnan keinot ja periaatteet	104
6.4.2	Kaavoittaminen ja kaavoitusperiaatteet	105
6.4.3	Tonttien ja muiden alueiden luovutusperiaatteet	107
6.4.4	Maaomaisuus	109
6.4.5	Hajarakentamisen ohjaus	110
6.4.6	Maapoliittisen ohjelman seuranta ja ylläpito	111
7	Johtopäätökset ja suositukset.....	112
7.1	Tutkimustulokset.....	112
7.2	Yhteenveto	115

Säädökset

EOL	Etuostolaki 608/1977
KML	Kiinteistönmuodostamislaki 554/1995
KRL	Kiinteistörekisterilaki 392/1985
KuntaL	Kuntalaki 410/2015
KVL	Kiinteistöverolaki 654/1992
LunL	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977
MaanTL	Maantielaki 503/2005
MK	Maakaari 540/1995
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
PerOpL	Perusopetuslaki 628/1998
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
RakL	Rakennuslaki 370/1958 (kumottu)
TVL	Tuloverolaki 1535/1992

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustaa

Johdanto-osiossa esitellään tutkimuksen tausta, tavoite, tarkoitus, tutkimusongelma, aiheen raja-
aus, aikataulu, käytetyt tutkimusmenetelmät sekä tutkimuksen rakenne.

Rauman kaupunki ei ole aiemmin laatinut maapoliittista ohjelmaa. Maapoliittisia periaatteita ei ole aiemmin yhtenä kokonaisuutena kirjattu strategisen asiakirjan muotoon. Tutkimuksen tarkoitus on tuottaa Rauman kaupungille perusteltu ehdotus maapoliittisen ohjelman periaatteiksi. Pääpaino tutkimuksessa on lainsäädännön mahdollistamien maapoliittisten keinojen kartoittamisessa sekä edelleen keinojen käyttöperiaatteiden määrittämisessä, sillä varsinaiset maankäytön ohjauksen suuntalinjat on pääosin ajan tasalla olevassa yleiskaavoituksessa huomioitu kattavasti lähes koko Rauman kunnan osalta.

Tutkimuksessa esitellään edellä mainitun lisäksi lyhyesti erinäisiä maapolitiikkaan vaikuttavia ajankohtaisaiheita, joita ovat muun muassa sote- ja maakuntauudistus, maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, ilmastopolitiikka sekä valtiontukisääntely. Tutkimuksessa tarkastellaan vertailumielessä myös Porvoon, Kokkolan ja Raahen pääasiallisia maapoliittisia periaatteita.

Tutkimuksen teon rinnalla etenevä Rauman maapoliittisten ohjelman laadintaprosessi tapahtuu kaupungin maankäytön suunnittelusta olennaisesti vastaavien asiantuntijoiden työnä yhteistyössä poliittisten päätöksentekijöiden kanssa. Valmistelutyölle on nimitetty omat työ- ja ohjausryhmät, jotka koostuvat kaupungin johtavista viranhaltijoista, poliittisista päättäjistä, kaupungin eri vastualueiden edustajista sekä maankäyttösektorista vastaavista viranhaltijoista.

Maapoliittinen ohjelma toimii Rauman kaupungin strategisena työvälineenä maapolitiikan harjoittamisessa yhdessä muiden maankäyttöön liittyvien toimintojen ja strategioiden kanssa. Tarve maapoliittisen ohjelman laatimiselle syntyi Rauman kaupungin kiinteistö- ja mittaus-toimen sekä kaavoitusyksikön aloitteesta. Laatimistarpeen laukaisevia tekijöitä olivat muun muassa maankäyttöpoliittisten toimintalinjausten osittainen vaillinaisuus ja epä-täsmällisyys. Monet toimintalinjat olivat vakiintuneita, mutta samalla käytössä oli useita kir-
jaamattomia käytäntöjä, joiden soveltaminen ei ole ollut täysin johdonmukaista. Maapoli-
tiikka ei ole ollut kuntalaisille erityisen läpinäkyvää.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen päätavoite on tarjota Rauman kaupungille konkreettinen ehdotus maapoliitti-
sen ohjelman periaatteiksi. Päätavoitteen täyttämiseksi tutkimuksessa kartoitetaan Rauman
maankäytön järjestämiseen vaikuttavat lähtökohdat, maapolitiikan hoidon lähihistoria ja ny-
kytila sekä arvioita tulevaisuuden näkymistä. Tutkimuksessa eritellään lainsäädännön salli-
mien maapoliittisten keinojen käyttömahdollisuudet ja linjataan edelleen Rauman kaupungin
tarpeisiin nähden toimiviksi periaatteiksi, jotka ovat linjassa mm. kuntastrategian, omistaja-
poliittisen ohjelman sekä muiden kaavoituksellisten ja maankäytöllisten linjausten kanssa.

Tutkimusongelma rakentuu Rauman kaupungin kannalta tarkoituksenmukaisen maapoliittisen ohjelman laadintaan eli konkreettisiin ja perusteltuihin ohjelmasisällön linjausehdotuksiin. Tutkimusongelmaa ja tutkimuksen tavoitteita voidaan selventää seuraavilla kysymyksillä:

1. Mitä keinoja lainsäädäntö mahdollistaa kuntien maapolitiikan harjoittamisessa ja mitä näistä keinoista on linjattu käytettäväksi eräissä vertailukunnissa (Porvoo, Kokkola ja Raahen)?
2. Mitkä ovat Rauman kaupungin maapolitiikkaan vaikuttavat olennaiset lähtökohdat sekä tarpeet?
3. Millaisia maapoliittisia tavoitteita, keinoja ja linjauksia Rauman maapoliittiseen ohjelmaan kannattaa sisällyttää?
4. Miten maapoliittisesta ohjelmasta saadaan tehtyä Rauman kaupungin tarpeiden kannalta monipuolinen, selkeä ja aktiivisesti noudatettava strateginen asiakirja?

1.3 Tutkimusmenetelmä ja tutkimuksen tarkoitus

Tutkimus toteutettiin aineistolähtöisenä eli laadullisena kirjallisuus- ja haastattelututkimuksena. Laadullisella eli kvalitatiivisessa tutkimuksessa on kyse aineistojen yksityiskohtaisesta analysoinnista ja tosiasioiden paljastamiseen pyrkimisestä. Kvalitatiivisen tutkimuksen piirteitä ovat kokonaisvaltainen ja monitahoinen tiedonkäsittely. Tavoitteena ei kuitenkaan ole hakea tutkimuksen täydellistä yleistettävyyttä (esimerkiksi jokaisen kunnan maapoliittinen ohjelma on vain kyseisen kunnan lähtökohtiin tehty), vaan havaita käsitteellisiä ilmiöitä sekä ymmärrystä ja teoreettista pitävyyttä. (Hirsjärvi ym. 2007, s. 136.) Tutkimusmenetelmän avulla selvitettiin tutkimuksen pää tavoitteen toteuttamiskeinot, jotta tutkimuksen toimeksiantajan tarpeisiin saatiin laadittua tutkimusongelmaan ja tutkimuskysymyksiin vastaava ratkaisuehdotus.

Kirjallisena aineistona käytettiin aihepiiristä aiemmin tehtyjä tutkimuksia, oikeus- ja muuta kirjallisuutta, lainsäädäntöä ja lainsäädännön esitöitä, toimielinten pöytäkirjoja, kuntien internet-sivuja, vertailukuntien maapoliittisia ohjelmia sekä Kuntaliiton (2017-2018) ja Uudenmaanliiton (2007) verkko-oppaita. Tutkimuksessa vertailtiin yleistasolla, millaisia maapoliittisia tavoitteita, periaatteita, keinoja ja tontinluovutusmenettelyjä muissa kunnissa oli linjattu, joten tutkimuksessa haastateltiin Rauman ja valittujen vertailukaupunkien pääasialliset maapolitiikan asiantuntijat. Haastattelut tapahtuivat kesän 2018 aikana. Haastatellut asiantuntijat olivat Porvoon kiinteistöpäällikkö, Kokkolan kaupungingeodeetti sekä Raahen maankäyttöinsinööri. Raumalla haastateltiin monia teknisen toimialan asiantuntijoita, jotka ovat osallisena maapolitiikkaan ja maankäyttöön liittyvissä toimissa.

Tutkimuksen tarkoitus oli selvittää lainsäädännön kunnille mahdollistamat maapoliittiset keinot ja keinojen käyttö osana kunnan maapolitiikkaa, kartoittaa Rauman kaupungin lähtökohdat ja tarpeet sekä asettaa tavoite-ehdotukset maapolitiikalle. Tutkimuksen tarkoitus on luonteeltaan selittävä eli tutkimusotteella etsitään selitystä tilanteelle ja tunnistetaan todennäköisyys syy-seurausketjuja (Hirsjärvi ym. 2007, s. 134-135).

1.4 Tutkimuksen rajausta ja rakenne

Tutkimuksen rajausta

Tutkimusongelma rajattiin tutkimuksen kohteena olevan kunnan maapoliittisen ohjelman laatimiseksi. Tämä tarkoittaa käytännössä maapoliittiset keinot mahdollistamaan lainsäädäntöön perehtymistä sekä olemassa olevien tutkimusten ja (oikeus)kirjallisuuden analysointia liittyen keinojen käyttömahdollisuuksiin ja käyttöön Suomessa. Kaikki julkisoikeudellisten organisaatioiden tyypillisesti käyttämät ja lainsäädännön yleisesti mahdollistamat maapoliittiset keinot eritellään pääasiassa omina asiakohtinaan, koska Rauman kaupunki ei ole aiemmin kokonaisuutena tarkastellut keinovalikoiman käyttömahdollisuuksia ja edelleen päättänyt kaikkien keinojen käyttämisen periaatteista.

Tutkimuksen rakenne

Tutkimus voidaan jakaa kahteen osaan. Ensimmäinen osa käsittelee maapolitiikan aihepiiriin kuuluvaa teoriaa (luvut 1-5) ja toinen osa (luvut 6-7) ongelmanratkaisua ehdotuksineen. Tutkimus rakentuu seuraavista luvuista:

1. Johdanto maapolitiikkaan. Johdanto-osiossa esitellään lyhyesti tutkimuksen taustaa sekä tutkimuksen tarvetta, tavoitteita, tutkimusmenetelmää, tutkimuksen rajausta ja rakennetta sekä aiempia tutkimuksia, kirjallisuutta ja lainsäädäntöä aihepiiristä.

2. Kunnan maapolitiikka pääpiirteissään. Luku käsittelee maapolitiikan keskeistä terministöä, maapolitiikan tarkoituseriä sekä toteuttamiskeinoja.

3. Maapoliittiset keinot. Maapoliittisia keinoja käsittelevä osio esittelee keinovalikoiman lainsäädännöllisen taustan, tarkoituksen ja käyttömahdollisuudet.

4. Lähtökohdat maapoliittisen ohjelman laatimiselle. Rauman kaupungin maankäytön ja maapolitiikan nykytilannetta ja lähtökohtien kartoitusta koskevassa osiossa käsitellään kaupungin nykyiset, maapolitiikalle merkitykselliset seudulliset ja taloudelliset lähtökohdat, yleiset tunnusluvut, kaavoitustilanne, hajakentämisen ohjauskeinot sekä muut olennaiset lähtökohtatiedot.

5. Maapolitiikka vertailukaupungeissa. Luvussa esitellään Porvoon, Raahen ja Kokkolan kaupunkien maapoliittiset periaatteet ja niiden käytännön toteutuminen.

6. Maapoliittisen ohjelman laadinta Raumalla. Luvussa esitetään maapoliittisen ohjelman toteutunut laadintaprosessi Raumalla, maapoliittiselle ohjelmalle asetettavat tavoitteet sekä tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät ja maapoliittiseen ohjelmaan ehdotettavat maapoliittiset keinot periaatelinjauksineen.

7. Johtopäätökset ja suositukset. Luvussa esitetään tutkimuksen yhteenveto ja tiivistetyt vastaukset tutkimustuloksiin sekä annetaan erityisiä suosituksia Rauman maapolitiikan harjoittamisen painopistealueiksi, joihin Rauman kaupungin suositellaan fokuusoituvan.

1.5 Aiemmat tutkimukset ja kirjallisuuskatsaus sekä lainsäädäntö

Tieteelliset tutkimukset

Kuntien maapoliittisiin ohjelmiin liittyvät tutkimukset perustuvat lähinnä kuntien teettämiin opinnäytetöihin (diplomityöt ja AMK -opinnäytetyöt). Kuntien maapoliittisiin ohjelmiin liittyviä diplomitöitä on tehty viimeisen vuosikymmenen aikana vain muutamia. Viimeisimpänä Kankaanpään kaupunki on teettänyt diplomityön (Tuomisto 2017) liittyen maapoliittisen ohjelman laatimiseen Kankaanpäässä. Tutkimuksen painopiste oli ohjelman laatimisprosessin ja ohjelman sisällön tutkimisessa. Ilkka Elfvengren (2017) on tutkinut diplomityössään tutkinut valittujen kuntien maapoliittisten ohjelmien vaikutusta raakamaan, asuntotonttien ja asuntojen hintakehitykseen. Eija Kinnunen (2015) on tutkinut maapoliittisten ohjelmien sisältöä, laadintatyötä sekä päätöksentekoa Kouvolan ja Oulun kaupunkiseutujen monikuntaliitoksissa. Raahan kaupunki on teettänyt diplomityön (Halonen 2009), jossa on tutkittu Raahan kaupungin maapoliittisen ohjelman laatimisprosessia ja prosessissa tarvittavia lähtötietoja.

Väitöskirjatutkimuksia maapoliittisiin keinoihin liittyen ovat muun muassa Vesa Rintamäen (2007) tutkimus maankäytösopimuksista sekä Ilari Hovilan (2013) tutkimus liittyen kunnan maapoliittisiin ohjauskeinoihin hierarkkisena järjestelmänä. Ympäristöministeriö ja Kuntaliitto ovat laatineet yhteistyössä selvityksen maapolitiikan keinojen vaikuttavuudesta ja kehittämistarpeista. Selvityksen on kirjoittanut Tapio Taka-Eskola (2005). Heini Korpela (2013) on tutkinut diplomityössään kehittämiskorvauksen muodostumisen periaatteita sekä kehittämiskorvausprosessin mallintamista kunnan näkökulmasta. Emmi Sihvonen (2008) on tutkinut diplomityössään taloudellisesta näkökulmasta katsottuna vertailukunnan maanhankintaa ja maankäytösopimusten laatimista.

Muita mainitsemisen arvoisia selvityksiä ja tutkimuksia viime vuosina ovat olleet muun muassa:

- Kuntaliiton (2013) selvitys maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta
- Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (Loikkanen 2013) raportti maapolitiikan vaikutuksista tuottavuuteen sekä työ- ja asuntomarkkinoiden toimivuuteen
- Loikkasen ja Laakson (2016) kirjoitus ”Tiivistävä kaupunkikehitys – tuottavuuden ja hyvinvoinnin perusta”
- Newsec Valuation Oy:n (2016) selvitys liittyen kehittämisalumenettelyyn.

Kirjallisuuskatsaus ja muut lähteet

1) Lyhyesti kirjallisuuslähteistä

Emeritusprofessori Pekka V. Virtanen on kirjoittanut laajasti kuntien ja kaupunkien maapolitiikasta. Virtanen on alkujaan vuonna 1976 kirjoittanut kaupunkien maapolitiikkaa käsittelevän kirjan ja mm. vuonna 2000 teoksen nimeltä ”Kunnan maapolitiikka”. Julkaisun päätaavoitteena on luoda lukijalleen yleistasoinen kokonaiskuva kunnan maapolitiikasta. Kirja on näennäisestä iäkkyystään huolimatta yksi viimeisimpiä ja kattavimpia kunnan maapolitiikkaa peruseräiteiden kautta käsitteleviä teoksia. Virtanen on edellä mainitun lisäksi kirjoittanut myös kuntasektorin ulkopuolelle ulottuvan laajasti maapolitiikkaa käsittelevän kirjan ”Minun, Sinun ja meidän maa, 2004”. Kuusiniemen, Ekroosin, Kumpulan ja Viher-vooren teos ”Ympäristöoikeus” vuodelta 2013 sisältää monia kunnan maapolitiikkaan liittyviä oikeuskirjallisuuskäsitteitä.

2) Internet -lähteet ja oppaat

Tämän hetken ajantasaisinta tietopakettia (Maapolitiikan opas) kunnan maapolitiikan hoitoon liittyen pitää yllä kuntaliitto. Maapolitiikan opas -verkkopalvelu on kuntien, ympäristöministeriön, Maanmittauslaitoksen sekä Kuntaliiton asiantuntijoiden laatima keskitetty maapolitiikan tietolähde. Palvelu on laadittu kuntien maapoliittisten ratkaisujen valmistelun helpottamiseksi ja tueksi maapoliittisten keinojen käyttöön. Palvelu on julkaistu käyttöön elokuussa 2017.

Uudenmaan liitto on laatinut 2007 käsikirjan kunnan maapoliittisen ohjelman laatijalle, jossa on esitelty erilaisia tavoite- ja keinovaihtoehtoja, joista kunta voi poimia sopivimmat omien tarpeiden ja strategioiden näkökulmasta (Uudenmaan liitto 2007).

Satamittari on julkinen tietopankki, joka kuvaa Satakunnan maakuntaa. Sivustolle on koottu Satakuntaa koskevaa tilasto-, tutkimus- ja ennakointitietoa. Sivusto tarkastelee ajankohtaisesti alueen elinkeinoelämän kehitystä ja tarjoaa monipuolista Satakunnan kehitykseen liittyvää tietoa. (Satamittari 2018.)

Maapolitiikasta lainsäädännössä

Yleisellä tasolla maankäytön suunnittelun ohjauksen säännökset perustuvat maankäyttö- ja rakennuslakiin. Kun maankäyttö- ja rakennuslaki vuonna 2000 korvasi vuoden 1958 rakennuslain, vahvistui kuntien rooli päättää maankäytöstään, sillä rakennuslain nojalla kunnilla oli velvollisuus alistaa laatimansa kaavat valtion viranomaisen vahvistettavaksi (Hyötyläinen 2015, s. 625). Lainsäädännössä kunnan maapolitiikkaa koskeva termi on varsin tuore. Ennen vuotta 2015 maankäyttö- ja rakennuslaista puuttui nimenomainen säännös kunnan maapolitiikan harjoittamisesta. Hallituksen esityksen (HE 334/2014 vp.) myötä maankäyttö- ja rakennuslakiin tuli 1.4.2015 alkaen voimaan kunnan maapolitiikkaa koskeva säännös. Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi (MRL 5 a §). MRL 20 §:ssä säädetään, että kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta. Kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus.

Keskeisin maapolitiikan lainsäädäntö sisältyy seuraavaan lainsäädäntöön:

- Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
- Kiinteistönmuodostamislaki (554/1995)
- Etuostolaki (608/1977)
- Laki kiinteän omaisuuden ja erityisen oikeuksien lunastamisesta (603/1977)
- Kiinteistöverolaki (654/1992)

Maapoliittisen lainsäädännön yksi tarkoitus on mahdollistaa kaavoituksesta aiheutuva maan arvonnousun kanavointi kunnalle, jolla on laaja vastuu yhdyskuntarakentamisesta sekä erilaisten kunnallisten palvelujen tuottamisesta aiheutuvista kustannuksista. Lainsäädäntö tarjoaa lisäksi edellytykset kaavoitettavan alueen maanomistajien tasapuoliseen kohteluun sekä kaavojen toteuttamiseen oikea-aikaisesti.

2 Kunnan maapolitiikka pääpiirteissään

2.1 Maapolitiikan toimintaympäristön keskeisiä käsitteitä

Kunnan maapolitiikan määritelmä

Maapolitiikalla viitataan tyypillisesti kunnan harjoittamaan maapolitiikkaan. Maankäyttö- ja rakennuslain 5 a §:n mukaan kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi. Oikeuskirjallisuus määrittelee maapolitiikan niiksi julkisen vallan toimenpiteiksi, jotka liittyvät maa-alueiden hankintaan, luovutukseen omistus- ja hallintasuhteiden kehittämiseen (Virtanen 2000, s. 7, Hollo 2006 s. 36). Maapolitiikka kokonaisuutena käsittää kaavoitusta edeltävät toimenpiteet, kaavan toteuttamisen toimenpiteet sekä kaavan käyttöönottoon liittyvät toimenpiteet. Maapolitiikan toteutuminen tapahtuu käytännössä vaiheittaisesti eri maapoliittisten keinojen käyttämisen kautta maankäytön suunnittelun ohjaamiseksi kunnan tavoittelemaan suuntaan. Maapolitiikan sijoittumista kunnan strategisen suunnittelun kentässä on kuvattu pelkistetyksi kuvassa 1.



Kuva 1 Kunnan maankäyttöpolitiikka osana kunnan strategista suunnittelua (osin mukailen Holopainen 2014).

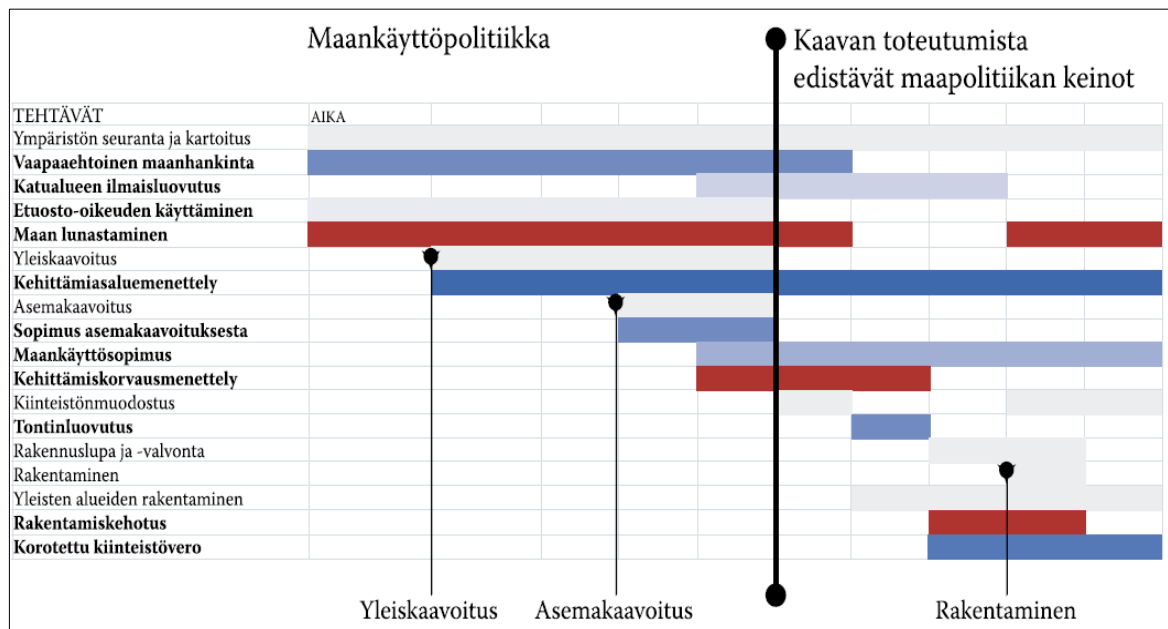
Maankäyttöpolitiikka ja kaavoituspolitiikka

Maapolitiikka on osa maankäytön järjestämistä maapolitiikan ja kaavoituksen keinoin eli maankäyttöpolitiikkaa, joka tarkoittaa niitä julkisen vallan tavoitteita, ohjelmia ja toimenpiteitä, joiden avulla maankäyttöä voidaan ohjata haluttuun suuntaan. Keskeinen tavoite maapolitiikassa on edistää maankäytön järjestämistä, kuten kaavoituksen toteutumista, mutta maapolitiikan keinoin voidaan myös tukea muiden yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saa-

vuttamista laajemmassa viitekehyksessä. (Virtanen 2000, s. 7, Hovila 2013 s. 10.) Yhteiskuntapoliittisia tavoitteita ovat muun muassa asunto- ja elinkeinopolitiikka sekä palvelutarjonta.

Kaavoituspolitiikka puolestaan nivoutuu maapolitiikkaan ja maankäyttöpolitiikkaan. Kaavoituksella on keskeisiä vaikutuksia kunnan maankäyttöön, maankäytön suunnitteluun sekä edelleen maan hintatasoon. Pelkkä kaavoittaminen ja yhdyskuntarakentaminen itsessään ei tuo kuin lähinnä kustannuksia kunnalle.

Maapolitiikkaa ja kaavoitusta yhdistää erityisesti kaavoitettavan alueen omistuspohja. Yksi keskeinen linjanveto kunnan maapolitiikassa on maaomistustyyppi (yksityinen tai kunnan maanomistus), johon kaavoitus toteutetaan (Hovila 2013). Omistuspohjasta riippuen kaavoitusmenettely vaatii erilaisia maapolitiittisia keinoja, jotka voivat liittyä muun muassa kaavoittamiseen liittyviin sopimuksiin tai maanhankinnan keinoihin. Kaavojen toteutumista sekä maanhankintaa tuleekin edistää tarvittaessa lainsäädännön mahdollistamin maapolitiikan keinoin.



Kuva 2 Maapolitiikka yhdyskuntarakenteen suunnittelussa ja toteuttamisessa (Kuntaliitto ja ympäristöministeriö 2004, s. 11).

Maapolitiikan jaottelu

Maapolitiikka voidaan jakaa kohdealueityypin perusteella maaseutualueiden ja kaupunkien (kuntien ja taajamien) maapolitiikkaan. Maaseutualueiden maapolitiikka on tärkeää, kun väestö on maatalousvaltaista. Taajamien maapolitiikka puolestaan pitää sisällään taajama-alueet lähiympäristöineen. Taajamien maapolitiikan primääri tarkoitus on järkevän yhdyskuntakehityksen turvaaminen (mm. riittävä ja monipuolinen tonttivaranto) sekä maan hinnan pitäminen kohtuullisena. (Virtanen 2004.)

Yksi tapa eritellä maapolitiikan ydinosia on Virtasen (2000, s. 29) esitys, jossa kunnan harjoittama maapolitiikka on jaettu neljään pääosaan, jotka ovat maanhankintapolitiikka, maanluovutuspolitiikka, suhde kaavoituspolitiikkaan sekä muut maapolitiittiset tehtävät. Jaottelu alaotsakkeineen on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1 Kunnan maapolitiikan pääosat (mukaillen Virtanen, 2000, s. 29).

MAANHANKINTAPOLITIikka	MAANLUOVUTUSPOLITIikka
Maanhankintatavat Asenteet hankintaan Hankinnan ajoitus Hankintojen rahoitus	Luovutustavat Hinnoittelu Tontinsaajien valinta Keinottelun esto Suhde kunnan muuhun kehitykseen Markkinointi Kaavataloudellisuus
SUHDE KAAVOITUKSEEN	MUUT MAAPOLIITTISET TEHTÄVÄT
Kaavoitettavan maan omistussuhteet Kaavoituksen laajuus Rakennuskiellot ja rajoitukset Maankäytösopimukset	Rakentamiskehotukset Etuostoasiat Ulkoilureittiasiat Vesialueiden hoito Tilapäiset aluevuokraukset Kunnan maanomistusrekisteri Kunnan sisäiset maanvuokrat

2.2 Maapoliittinen ohjelma

Määrittely ja asiasisältö

Maapoliittinen ohjelma on strateginen asiakirja, joka on laadittu asianomaisen kunnan paikallisten maankäyttöliisten lähtökohtien, tarpeiden ja tavoitteiden perusteella. Maapoliittisessa ohjelmassa kunta päättää maapolitiikan tavoitteet, toimintaperiaatteet sekä tarvittaessa käytettävissä olevat maapoliittiset keinot. Maapoliittisia keinoja lainsäädännöllisine taustoineen ja käyttömahdollisuuksineen kuvataan tarkemmin luvussa 3.

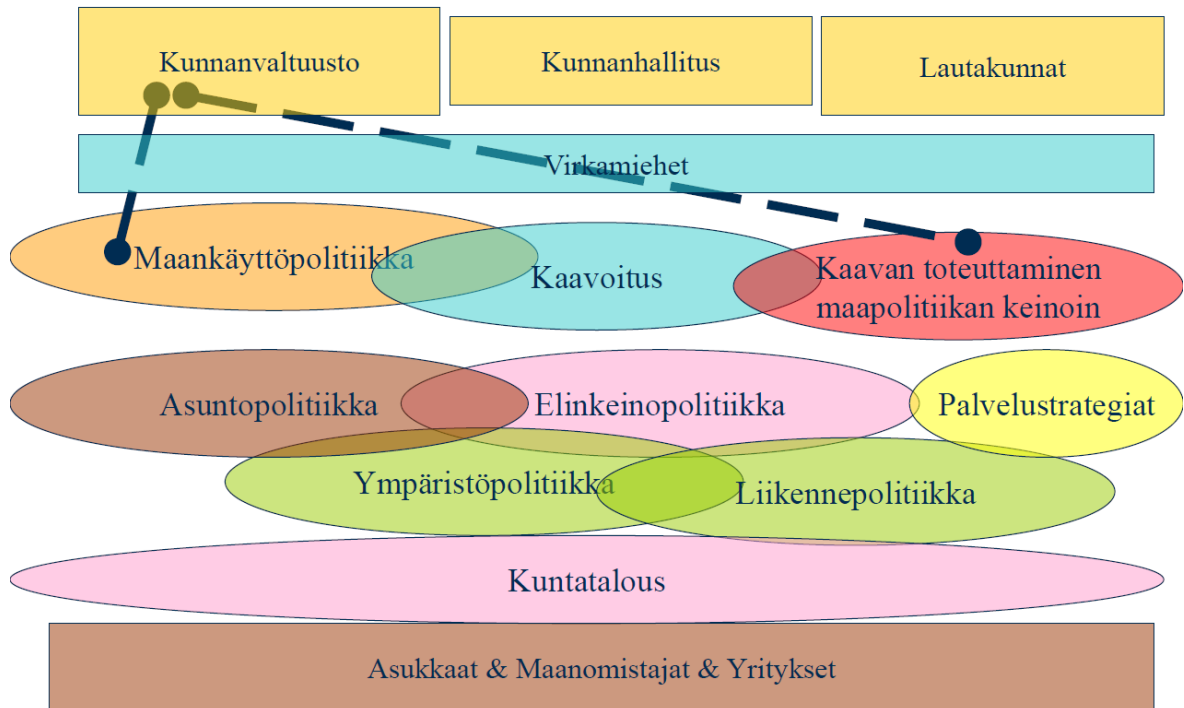
Maapoliittisen ohjelman laadinta

Maapoliittisen ohjelman laadintaan vaikuttavat useat tekijät, kuten lainsäädännölliset ja sosiologiset tekijät, kunnallinen toimintaympäristö sekä paikalliset maamarkkinat (kuva 3). Maapoliittisen ohjelman sisällöstä tai hyväksymisestä ei ole voimassa olevassa nimenomaisia säännöksiä. Kunnan tarpeita palveleva maapoliittinen ohjelma täydentää omalta osaltaan kuntalain tarkoitettua kuntastrategiaa (KuntaL 37 §).

Maapoliittisen ohjelman valmistelussa on pyrittävä varmistamaan viranhaltijoiden ja päättäjien yhteinen sitoutuminen ohjelman tavoitteisiin ja toteuttamiseen (Kuntaliitto 2009, s. 4). Maapoliittinen ohjelma voi edesauttaa kunnan demokratisoimispyrkimyksiä, kun kunnan maapoliittiset tavoitteet ja toimintalinjat ovat läpinäkyviä kuntalaisille ja muille asianomaisille (Virtanen 2000, s. 97). Edellä mainitut sosiologiset tekijät ovat tärkeässä roolissa kunnan julkisen toiminnan roolin kannalta.

Kunnan maapoliittinen ohjelma on aina kuntakohtaisten olosuhteiden ja tekijöiden tulos eikä ole siten toteutettavissa suoraan muiden kuntien ja kaupunkien kokemusten perusteella. Lainsäädännön kannalta samat säännökset kuuluvat pääasiassa kaikkien Suomen kuntien noudatettavaksi, mutta kunnilla on varsin erilaisia maapoliittisia toimintalinjoja. Ominaisuuksiltaan samankaltaisissa kaupungeissa voi kuitenkin olla todennäköisemmin samankaltaisia toimintalinjoja. Esimerkiksi Tuomisto (2017) on diplomityössään selvittänyt maapoliittisen ohjelman laadintaprosessia Kankaanpäässä ja tehnyt vertailua Huittisten, Forssan ja

Ylivieskan kaupunkeihin. Maapoliittisten periaatteiden havaittiin olevan melko yhteneväisiä ja laadinta perustui kaikissa kunnissa niin sanotun hyvän maapolitiikan periaatteisiin. (Tuomisto 2017, s. 71.)



Kuva 3 Maapoliittisen ohjelman laatimisen viitekehys (Holopainen 2017).

Maapoliittisen ohjelman tavoitteet

Maapoliittinen ohjelma määrittelee kunnan maapoliittiset tavoitteet, joilla voidaan vastata kunnan strategiaan ja maankäyttöön liittyviin tavoitteisiin. Maapolitiikan tavoitteiden asettamisen jälkeen voidaan mielekkäästi puhua käytettävistä maapoliittisista keinoista. Maapolitiikan keinoin pyritään varmistamaan, että kunnan alueet otetaan kunnassa asetettujen tavoitteiden mukaiseen käyttöön. Asetettaviin tavoitteisiin vaikuttavat kunnan arvostukset, asenteet, voimassa oleva lainsäädäntö, maanomistustilanne, eri hankkeiden maatarpeet, markkinatilanne, kaavoitustilanne ja muut vastaavat seikat. (Virtanen 2000, s. 48.)

Sopivilla maapolitiikan keinoilla voidaan vaikuttaa kunnan strategisten ja maankäytöllisten tavoitteiden toteutumiseen. Uudenmaan liitto (2007) on listannut (taulukko 2 ja 3) kattavasti tyypillisiä kunnan strategisia ja maankäyttöön liittyviä tavoitteita, joiden toteutumiseen maapolitiikan keinoin voidaan vaikuttaa. Maapoliittisissa tavoitteissa ja tavoitteiden painoarvoissa on kuntakohtaista vaihtelua, mutta tyypilliset tavoitteet liittyvät tavanomaisesti yhdyskuntarakentamisen hallittuun ohjaukseen, riittävään raakamaavarantoon ja tonttitarjontaan, asumisen ja maankäytön kustannusten pitämiseen kohtuullisena, lähipalveluiden järjestämiseen kustannustehokkaasti, hajarakentamisen ohjaukseen, kuntatalouden hallintaan sekä muihin erinäisiin maapolitiikan harjoittamisen periaatelinjauksiin.

Taulukko 2 Maapolitiikan vaikutuksia kunnan strategisten tavoitteiden toteutumiseksi (mukaillen Uudenmaan liitto 2007).

Kunnan strateginen tavoite	Tavoitetta tukevat maapolitiikan keinot
Riittävän palvelutarjonnan turvaaminen kuntalaisille	Raakamaan hankinta, tarkoituksenmukaiset maankäyttösopimukset yksityisen maata kaavoitettaessa, asemakaavojen toteutumisen edistäminen, hajakentämisen ohjaaminen
Kunnan asukasmäärän laskun katkaiseminen	Asemakaavoituksen tehostaminen kaikin keinoin, asemakaavoituksen toteutumisen edistäminen, yksityisten tonttien välittäminen, asuintonttien luovuttaminen tavoitetta tukevin ehdoin, kunnan maavarannon jalostaminen
Kunnan asukasmäärän lisääminen huoltosuhteen säilyttämiseksi suotuisana	Asemakaavoituksen tehostaminen kaikin keinoin, asemakaavoituksen toteutumisen edistäminen, yksityisten tonttien välittäminen, asuintonttien luovuttaminen tavoitetta tukevin ehdoin, kunnan maavarannon jalostaminen
Kunnan talouden parantaminen pitkällä tähtäimellä	Raakamaan hankinta kaikin keinoin, kunnan kannalta tarkoituksenmukaiset maankäyttösopimukset yksityisen maata asemakaavoitettaessa, asuintonttien luovutus tavoitetta tukevin ehdoin, maaomaisuuden hallinnan tehostaminen, tontintuotantoketjun optimointi, hajakentämisen ohjaaminen
Verotulojen kasvattaminen	Kysyntää vastaavien asuintonttien luovuttaminen tavoitetta tukevin ehdoin, elinkeinotonttien luovuttamisen tehostaminen
Työpaikkaomavaraisuuden nostaminen	Elinkeinotonttien luovutus tavoitetta tukevin ehdoin, markkinointiyhteistyö yksityisten maanomistajien kanssa
Kuntayhteistyön kehittäminen ja hyödyntäminen	Raakamaan hankinta, asemakaavoituksen tehostaminen ja asemakaavojen toteutumisen edistäminen kaikin keinoin

Taulukko 3 Maapolitiikan vaikutuksia kunnan maankäyttöön liittyvien tavoitteiden toteutumiseksi (mukaillen Uudenmaan liitto 2007).

Kunnan maankäyttöön liittyvä tavoite	Tavoitetta tukevat maapolitiikan keinot
Viihtyisä ja turvallinen yhdyskunta	Raakamaan hankinta, puistoalueiden hankinta, toteuttamissuunnitelmien edellyttäminen ja toteutuskilpailut asuintonttien luovutuksessa, hajarakentamisen ohjaaminen
Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen	Raakamaan hankinta, asemakaavojen toteutumisen edistäminen, hajarakentamisen ohjaaminen
Taajama-asteen nostaminen	Raakamaan hankinta, asemakaavojen toteutumisen edistäminen, hajarakentamisen ohjaaminen
Luonto- ja kulttuuriarvojen säilyttäminen	Hajarakentamisen ohjaaminen
Riittävän raakamaavarannon varmistaminen	Raakamaan hankinta kaikin keinoin
Kunnan tonttivarannon kasvattaminen	Raakamaan hankinta, asuin- ja elinkeinotonttien hankinta kaikin keinoin, rakentamiskehotus
Riittävän ja kohtuuhintaisen tonttitarjonnan varmistaminen	Raakamaan hankinta kaikin keinoin, tonttien luovutus tavoitetta tukevalla tavalla, asemakaavojen toteutumisen varmistaminen
Monipuolisen asuntokannan turvaaminen	Raakamaan hankinta, asuintonttien luovutus tavoitetta tukevalla tavalla
Edellytysten luominen elinkeinotoiminnan kehittämiseksi ja yritysten sijoittumiselle kuntaan	Elinkeinotonttien luovutus tavoitetta tukevin ehdoin, markkinointiyhteistyö yksityisten maanomistajien kanssa
Kunnan maapolitiikka on itsensä kannattavaa	Raakamaan hankinta kaikin keinoin, maanhallinnan tehostaminen, asunto- ja elinkeinotonttien luovutus tavoitetta tukevin keinoin
Maan hinnan nousun hillitseminen	Raakamaan hankinta kaikin keinoin, asuin- ja elinkeinotonttien hankinta, asuin- ja elinkeinotonttien luovutus tavoitetta tukevin ehdoin (esim. kustannusperusteinen hinnoittelu)
Kiinteän omaisuuden tuoton parantaminen	Maaomaisuuden hallinnan tehostaminen, tontintuotantoketjun optimointi
Maanomistajien tasapuolinen kohtelu	Raakamaan hankinta tavoitetta tukevin ehdoin
Maakeinottelun estäminen	Raakamaan hankinta kaikin keinoin, rakentamisvelvoitteen käyttö maankäytösopimuksissa ja tontinluovutuksissa

Osa hyvää maapolitiikkaa on yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen eli mm. maanomistajien ja muiden asianomaisten kohtelu mahdollisimman tasa-arvoisesti (Virtanen 2000, s. 51-53). Maapolitiikan tulisi palvella ensi sijassa kuntaa ja kunnan veronmaksajien yleistä hyvinvointia. Varsinkin nykyaikaisessa yhteiskunnassa kunnan yhdenvertainen toimintalinja on kunnan imagon ja maapolitiikan toimivuuden kannalta tärkeää. Digitalisaation ansiosta ihmiset voivat seurata helposti kunnan päätöksentekoa ja valittaa päätöksistä. Ihmiset ovat myös tietoisempia oikeuksistaan ja mielipiteiden jakaminen isojen ihmismassojen kesken on nopeaa. Kuten edellä muun muassa taulukkojen 2 ja 3 perusteella voidaan havaita, maapolitiikka on yksi kunnan strategisen suunnittelun keskeisistä työvälineistä, jonka hoitamisen tasolla on merkittäviä vaikutuksia myös maankäyttöä laajemmalle alueelle, kuten kuntatalouteen, kaavoitus-, asunto-, ja väestöpolitiikkaan sekä kaupunkien elinvoiman vahvistamiseen.

Maapolitiikan tavoitteet suositellaan esitettävän eritasoisista tavoitteista koostuvana hierarkisena kokonaisuutena. Rakenteen etu on se, että mahdolliset ristiriitaisuudet tavoitteiden keskinäisten suhteiden välillä selkeytyvät. Rakenteen avulla voidaan myös varmistaa se, että kaikkia maapoliittisia keinoja tai linjauksia ei voida perustella tiettyä tavoitetta tukevana, vaikka ne vievät etäämmälle toisten ja jopa tärkeämpien tavoitteiden saavuttamisen. Hierarkkisen rakenteen ominaispiirre on, että alemman tasoinen tavoite toimii ylemmän tason tavoitteen saavuttamisen keinona. (Uudenmaan liitto 2007, s. 12, Virtanen 2000, s. 48-49.) Rauman maapolitiikalle asetettavia tavoitteita on kuvattu tarkemmin luvussa 6.

Maapoliittisen ohjelman ylläpito ja vaikutukset

Tyypillisesti maapoliittisen ohjelma on valtuustokausittain tarkasteltava kokonaisuus. Tavoitteellisia ominaisuuksia ovat ohjelman ylläpitotoimien keveys, selkeä ja looginen rakenne, ajantasaisuus ja kohtuullinen sisäistettävyyys uusien päättäjien, viranhaltijoiden, kuntalaisten sekä muille muiden asianosaisten näkökulmasta. Ohjelman tulisi olla aktiivisesti ylläpidetty ja laatimisajankohtaansa soveltuva antaen tarvittavan tuen päätösvalmisteluun ja päätöksentekoon. Kuntaliiton maapolitiikan opas suosittelee, että maapoliittinen ohjelma tulisi käydä läpi ja tarkistaa tarvittaessa valtuuston vaihtuessa sekä myös esimerkiksi merkittävien strategioiden, linjausten (kuten kuntastrategia, asunto- ja elinkeinopoliittiset linjaukset) tai yleiskaavoituksen niin vaatiessa. Eri kuntien maapoliittisten ohjelmien perusteella edellä mainittu toimintamalli vaikuttaakin olevan varsin yleinen käytäntö (Kuntaliitto 2017a). Tehokkaasti ja aktiivisesti noudatettavalla maapoliittisella ohjelmalla on vaikutuksia kuntatalouteen, kaavoitusperiaatteisiin, moniin maankäyttöön liittyviin sektoreihin sekä erilaisia toiminnallisia vaikutuksia esimerkiksi tulosalueiden, tulosyksikköjen ja hallintokuntien väliseen yhteistyöhön liittyen.

2.3 Kuntien maapolitiikkaan vaikuttavia ajankohtaisaiheita

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) kokonaisuudistus on käynnistynyt Ympäristöministeriön toimesta. Tavoite on, että uudistuksen periaatteista muodostetaan selkeä näkemys meillä olevalla hallituskaudella. Uudistetun lainsäädännön on määrä olla valmiina 2020-luvun alkupuolella. (Ympäristöministeriö 2018a.)

Vuonna 2014 on valmistunut tähän asti laajin arviointi MRL:n toimivuudesta. Monet MRL:n alkuperäiset tavoitteet on edelleen nähty ajanmukaisiksi, mutta keskeisimpänä ongelmana 1.1.2000 voimaan tullessa maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) ja asetuksessa

(895/1999) on nostettu esille alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimimattomuus kaupunkiseuduilla. Suunnittelujärjestelmän heikkoutena on nähty, että se tunnistaa kaupungin huonosti toiminnallisena kokonaisuutena. Arvioinnissa on nähty myös tarve kaavoituksen kehittämiseksi strategisempaan suuntaan. Uudistustarvetta lisää myös käynnissä oleva maakuntauudistus, jonka perusteella maankäytön ja kaupunkisuunnittelun vastuu on jäämässä kunnille, mutta uusi maakuntien itsehallinnollinen asema luo tarpeita suunnittelujärjestelmän tarkastelulle kyseisessä viitekehyksessä. Kaupunkiseutukokonaisuuksien suunnittelun järjestäminen on siten keskeistä. (Ympäristöministeriö 2018a.)

MRL:n kokonaisuudistuksen valmistelua varten on nimitetty parlamentaarinen seuranta- ja työryhmä. MRL:n kokonaisuudistuksen tietopohjan vahvistamiseksi on teetetty useita taustaselvityksiä, hankkeita, verkkoavoriithä sekä seminaareja. Yksi olennainen selvitys on talousoikeuden professori Ari Ekroosin johdolla tehty selvitys liittyen maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistamiseen, jossa esitettiin mm. seuraavia päähuomioita:

- Maankäytön suunnittelun avoimuutta ja läpinäkyvyyttä tulee lainsäädännön avulla vahvistaa
- Maankäytön suunnittelun prosessien tulisi digitalisoida kauttaaltaan
- Suomeen tarvittaisiin valtakunnallinen järjestelmä aina strategisesta suunnittelusta toteutukseen saakka sekä rakennetun ympäristön ylläpitoa varten
- Maankäytön suunnittelua esitetään kaksitasoiseksi, joka koostuisi yleissuunnittelusta ja kehittämissuunnittelusta, joilla voitaisiin korvata nykyiset kaavat
- Maakuntien, kaupunkiseutujen ja kuntien kehityksen ohjaamiseksi kunnat ja maakunnat voisivat laatia ja hyväksyä maankäytön strategisia yleissuunnitelmia
- Kehittämissuunnitelmilla puolestaan ohjattaisiin alueiden yksityiskohtaista suunnittelua kunnan hyväksynnällä. Kehittämissuunnitelman voisi laatia myös yksityinen taho
- Uudessa laissa tulisi määritellä nykyistä tarkemmin rakentamisen koko ketjun eri osapuolten tehtävät, vastuut ja roolit. Sääntelyn perustan tulisi huomioida jatkossa koko rakennuksen elinkaaren
- Vain terveellisuuden ja turvallisuuden kannalta merkittävät hankkeet tarvitsisivat rakennuslupaa. (Ympäristöministeriö 2018a.)

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kehittämiseen liittyen voidaan nähdä, että suomalaisen yhteiskunnan kehitys haastaa kuntia uusiin toimiin, mutta oman lisähaasteensa tuovat globaali kehitys, jossa tapahtuvat muutokset heijastuvat Suomeenkin. Monet alueidenkäyttöön ja kehittämiseen liittyvät haasteet reflektoituvat edelleen kuntien harjoittamaan maapolitiikkaan.

Muutokset kuntien toimintaympäristössä

Nykyisessä kunnallisessa toimintaympäristössä on tapahtunut ja tapahtuu muutoksia, joissa on vaikutuksia edellä mainittuun alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään sekä sen kehittämiseen. Tällaisia muutoksia ovat muun muassa digitalisaatio, ilmastopolitiikka ja energiakysymykset, aluerakenteen erilaistuminen ja väestömuutokset, kaupunkiseutujen kasvu ja kaupungistuminen, liikkumisen murros sekä muutokset hallintorakenteissa. Tulevaisuudessa toimintaympäristön muutosten ja ilmiöiden ennakoitaan vahvistuvan. Nykyään alueidenkäytöltä edellytetään nopeaa valmiutta vastata erilaisiin tarpeisiin. Myös vaatimukset elinympäristön laatua kohtaan ovat kasvaneet kuten myös herkkyys elinympäristössä tapahtuville muutoksille. (Ympäristöministeriö 2018a.) Maapolitiikka voidaan nähdä omalta osaltaan

taan tärkeässä roolissa toimintaympäristön muutoksiin reagoimisessa. Aktiivinen maapoliittikka edesauttaa kaavoitusprosessin sujuvuutta, luo edellytyksiä yhdyskuntien kehittämiseksi ja hankkeiden toteuttamiselle mahdollisimman oikea-aikaisesti.

Kaupungistuminen ja yhdyskuntarakenteen hajautuminen

Kaupungistuminen on Suomessa jatkuvaa, sillä kotitalouksien ja yritystoiminnan sijoittuminen kaupunkialueille on edullista. Kaikki alueet eivät kehity samalla tavalla, sillä osa alueista kasvaa, osassa kehitys säilyy paikallaan ja osa taantuu. Alueellisten erilaisuuksien ja kehitysedellytysten tulisi näkyä poliittisessa sisällössä. (Loikkanen & Laakso 2016.)

Hajarakentamisen aiheuttamista kuntataloudellisista kustannuksista on tehty monia selvityksiä, joiden mukaan hajarakentamisesta aiheutuu selviä sekä merkittäviäkin kustannuksia. Kosken (2008) tekemän selvityksen mukaan uudisrakentamisen säätelystä aiheutuu kunnalle suuri taloudellinen kustannusvaikutus riippuen alueesta. Olennaisin havainto oli, että täydentävä rakentaminen tuo kunnalle tuloja, hajarakentaminen ei. Suurimmat kustannukset aiheutuvat hajarakentamisen kasvamisesta taajamien ulkopuolelle. Selvityksen mukaan taajaman ulkopuolelle sijoittuva hajarakentaminen aiheuttaa 30 vuoden aikajänteellä noin 3700-3900 euron nettokustannukset asukasta kohden, kun taajamaa täydentävä rakentaminen tuo kunnalle tuloja noin 1100-1400 euroa asukasta kohden ja irrallaan olevan alueen osalta tulot ovat noin 600 – 900 euroa. Käytännössä kustannukset näkyvät kunnan taloudessa vasta pitkän ajan päästä, mutta kustannukset ovat myös erittäin pitkäaikaisia. Haja-asutusalueen kasvaessa ja tiivistyessä alueella tarvitaan kunnallisteknisiä järjestelmiä, kunnossapitoa sekä palveluita. Kerran hajautetun asutuksen kustannusten hallinta on hyvin vaikeaa, sillä yhdyskuntarakenteen perusratkaisut säilyvät vuosikymmenien ja jopa vuosisatojen ajan. (Koski 2008, s. 28-29.)

Valtiontalouden tarkastusviraston (2010) tekemä tuloksellisuustarkastuskertomus osoittaa, että hajarakentamisesta aiheutuu julkiselle taloudelle merkittäviä kustannuspaineita. Erityisesti infrastruktuurin toteutus on kalliimpaa hajautuneessa yhdyskuntarakenteessa. Yhdyskuntarakenteen hajautuneisuudesta koituu enemmän yhdyskuntakustannuksia kuin eheämmästä rakenteesta ja samalla lisääntyvät myös ilmastokustannukset. Kuntien lisäksi myös valtiolle aiheutuu välillisiä kustannuksia esimerkiksi vaatimusten kasvaessa infrastruktuurin rakentamiseen osallistumisesta. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010.)

Maakunta- ja soteuudistus

Suomen hallitus on antanut 2.3.2017 eduskunnalle esityksen maakuntauudistukseen liittyvään lakipakettiin (HE 15/2017 vp). Maakuntauudistuksen myötä perustetaan 18 maakuntaa ja valtion lupa- sekä valvontavirasto. Maakuntien liitot, elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset (ELY) sekä aluehallintovirastot (AVI) lakkautetaan. Toteutuessaan uudistus vaikuttaa merkittävästi organisaatioihin, jotka vastaavat alueidenkäytön suunnittelusta ja ohjauksesta. Maakuntakaavoitus ja kuntien alueidenkäytön suunnittelu sekä rakennustoimen järjestäminen siirtyvät maakuntien liitoilta maakuntien tehtäväksi. ELY-keskuksille kuuluva kaavoituksen valvonta lakkaa uudistuksen myötä, joka korostaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkityksellisuutta ennakkollisen viranomaisyhteistyön välineenä. Uudistus ei muuta MRL:n kaavajärjestelmää eikä kaavojen välisiä keskinäisiä ohjaussuhteita. Nämä asiat huomioidaan aikanaan MRL:n kokonaisuudistuksen toteutuessa (Ympäristöministeriö 2017b). Erityisen tärkeää onkin, että kunnan maapolitiikan ja kaavoituksen harjoittaminen sekä toteutus olisi kuntien näkökulmasta pitkälti kuntien sisäinen asia, jotta esimerkiksi maa- ja elinkeinopolitiikka säilyy tuloksellisenä.

3 Maapoliittiset keinot

3.1 Raakamaan hankinta

Yleistä raakamaasta

1) Raakamaan käsite

Lainsäädäntö ei tunne raakamaan käsitettä. Oikeuskäytännössä termiä on sen sijaan käytetty muun muassa raakamaan lunastustilanteissa. Perinteisen määritelmän mukaisesti raakamaa on asemakaavoittamatonta maata, jonka käyttötarkoituksen muutos on todennäköistä. Muutokseen liittyy epävarmuustekijöitä (Peltola, Väänänen, Hiironen & Eronen 2009: s. 4). Käyttötarkoituksen muutoksen todennäköisyys liittyy usein jonkinasteiseen asemakaavoittamattoman maan odotusarvoon julkisen sektorin (urbaanin) yhdyskuntarakentamisen kannalta. Odotusarvoon liittyy myös epävarmuutta.

Raakamaalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa asemakaavoittamatonta maata, jolla on (erotuksena muusta maa- ja metsätalousmaasta) tulevaan maankäytön kehittämiseen liittyvää odotusarvoa. Mikäli kunnalla on omistuksessa muuksi kuin raakamaaksi laskettavaa maa- ja metsätalousmaata, on tämän määrän hyvä olla tiedossa ja erottaa edellä mainitusta raakamaan määrästä. Maa- ja metsätalousmaata voidaan käyttää vaihtomaana raakamaata hankittaessa tai esimerkiksi kunnan omaan metsätaloustalouteen. Raakamaata ja maa- ja metsätalousmaata ei tule sekoittaa keskenään, vaikka niiden ero voidaan nähdä erityisesti maankäytön kehittämisen reuna-alueilla häilyväksi.

2) Raakamaan hankinta ja edut

Raakamaan hankinta voi tapahtua vapaaehtoisilla kiinteistökaupoilla, maanvaihdoilla sekä erillislainsäädännön ohjaamalla etuosto- ja lunastusmenettelyllä, joista kerrotaan tarkemmin jäljempänä. Raakamaan hankinta kunnissa voi olla passiivista tai aktiivista sekä lyhyt- tai pitkäjänteistä. Käytännön maanhankintapolitiikan asenne-eroilla kunnissa voi olla vaikutuksia alueelliseen raakamaan hankintahintatasoon. Kiireellisissä kaupoissa tai niin sanotuissa pakkotilanteissa kunta voi maksaa raakamaasta selviäkin ylihintoja. Tällaiset ratkaisut voivat tulla kalliiksi ja seurausvaikutuksiltaan kiusallisiksi (Virtanen 2000, s. 30). Elfvinggrenin (2017) tapaustutkimuksessa eräiden kuntien maapoliittisilla ohjelmilla havaittiin olevan vaikutuksensa alueen hintakehitykseen raakamaan osalta, mutta asuntotonttien eikä asuntojen hintoihin vastaavaa vaikutusta ei havaittu (Elfvinggren 2017). Raakamaan hankinnassa tulisi pyrkiä yhdenvertaisiin periaatteisiin, jotka vakiinnuttaisivat raakamaan alueellisia hintatasoja kunnan tavoittelemalle tasolle. Menettely toteuttaisi edelleen maanomistajien tasapuolista kohtelua. Kunnan avoin maapolitiikka ja aktiivisuus maamarkkinoilla ovat tässä olennaisia ratkaisuja raakamaan hankinnan tehostamiseksi.

Raakamaan hankinnalla kunta voi saavuttaa seuraavia etuja:

- Kunnan yhdyskuntarakenteen kehittäminen toivottuun suuntaan (tyypillisimmin yleiskaavan mukaiset kasvusuunnat)
- Kaavoitettavan maan hankinnalla kunnan omistukseen voidaan maanomistajia kohdella tasapuolisesti – riippumatta tehtävistä tulevaisuuden kaavaratkaisusta

- Kaavoituksesta johtuva maan arvonnousu voidaan käyttää kaavan toteutuskustannuksiin
- Riittävällä raakamaareservillä voidaan turvata kunnan tonttivarannon riittävyys ja tontinluovutus, jolla voidaan edelleen vaikuttaa tonttien, asumisen ja yrittämisen hintatasoon kunnassa
- Kaavan oikea-aikainen ja taloudellinen toteutus on varmempaa ja hallitumpaa
- Voidaan varmistaa riittävien ja oikein sijoittuneiden puisto/virkistysalueiden toteutuminen (Kuntaliitto 2009, s. 5).

Yksityinen maanomistaja voi puolestaan saavuttaa raakamaan myynnillä verotuksellisia etuja. Tuloverolain mukaan kiinteää omaisuutta valtiolle, maakunnalle, kunnalle tai kuntayhtymälle luovutettaessa on luovutusvoiton veronalaista määrää laskettaessa vähennettävä vähintään 80 %. Tämä ei kuitenkaan koske yhteisöä, avointa yhtiötä tai kommandiittiyhtiötä. (TVL 49 §.)

3) Raakamaan hinnoittelu

Maanmittauslaitoksen kehittämiskeskus on tutkinut Suomen raakamaamarkkinoita 2009 julkaistulla tutkimuksella. Tutkimuksessa havaittiin tärkeimmiksi raakamaan hintaan vaikuttaviksi tekijöiksi kunnallistekniikan kytkentäetäisyys, asuntotonttien hintataso, asuntojen hintakehitys, rakentamisodotukset (mm. yleiskaavataso suunnitelmat) sekä myydyn alueen pinta-ala. (Maanmittauslaitos 2009.)

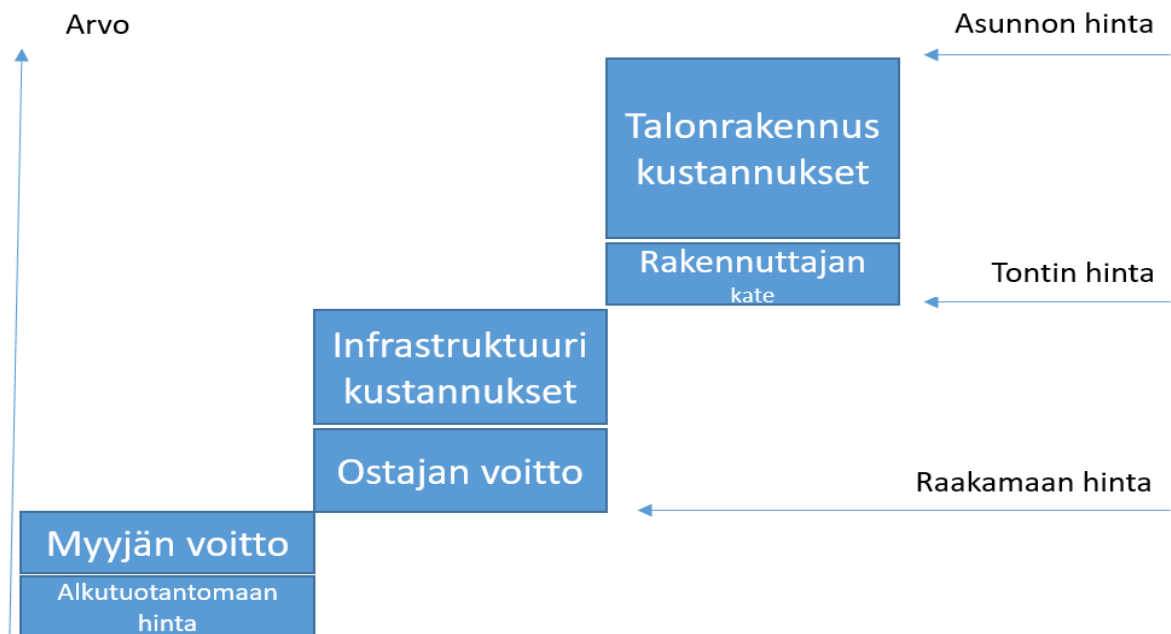
Raakamaan hinta määräytyy kunnissa käytännössä ainakin osin poliittisesti. Raakamaamarkkinat ovat erityisluonteisia, joten ne ovat sidottuja kuntajaotukseen. Hinta asettuu tyyppillisesti alkutuotantomaa ja tontin hinnan välille (kuva 5). Kaavoituksen tuomalla arvonnousulla kunta voi kattaa osan yhdyskuntarakentamisen kustannuksista, jolloin muu rahoituksen tarve vähenee (Maanmittauslaitos 2009, s. 6). Raakamaan hinta on jossain määrin pakostikin keinotekoinen, sillä raakamaamarkkinat ovat ohuet ja ostajia sekä myyjiä on vähän. Hinta voi perustua ns. hallinnolliseen hintatasoon tai toimituskäytännön asettamaan hintatasoon. (Maanmittauslaitos 2009, s. 29.)

Raakamaan hinnat vaihtelevat siis paljonkin Suomen kunnissa ja hinnan määrittämisessä on epätietoisuutta. Hinnanvaihtelun aiheuttajia voivat olla muun muassa erot kuntien maapolitiikan hoidossa. Yleisesti ottaen kuntien raakamaan hintatasojen erojen syitä on epäilemättä vaikea tunnistaa, koska hinnoittelu on kunnan päätöksissä osin poliittista ja osin neuvottelutulosten yhteensovituksista johtuvaa. Epätietoisuus raakamaan hinnasta voi olla omiaan aiheuttamaan melko joustavan hintahaarukan raakamaan ”oikealle hinnalle”. Oman vaikutuksensa voi antaa myös kunnan perinteiseksi mielletty maankäytön toimintaperiaatteet.

Virtanen suosittelee, että kuntien maanhankinnan valmistelu keskitettäisiin yhdelle asian- tuntevalle osastolle, jotta maanhankintamenettely on periaatteiltaan yhdenmukaista ja sujuvaa. Virtanen painottaa edelleen, että huonot hintaesimerkit kustautuvat kunnalle säännönmukaisesti, koska raakamaanhankinnassa vakiintuneesta hintatasosta poikkeava korkeampi hinta aiheuttaa lähes aina uuden korkeamman hintatason syntymisen. (Virtanen 2000, s. 99-100.)

Maanmittauslaitoksen tutkimus raakamaan hinnasta suosittelee hinnan arvioinnissa käytettäväksi menetelmäksi vertailukauppamenetelmää, mikäli kunnassa on tehty riittävästi tuoreita ja vertailukelpoiseksi katsottavia raakamaakauppoja. Kauppahinnat vakioidaan edel-

leen kohdetta vastaaviksi poikkeavien ominaisuuksien, kuten kunnallistekniikan kytkentä-
etäisyyden perusteella. (Maanmittauslaitos 2009, s. 47.) Raakamaata voidaan tarvittaessa
myös arvioida muilla arviointimenetelmillä ja niin sanotulla kokemuseräisellä menetel-
mällä, joka perustuu kokemukseen ja paikallistuntemukseen. Usein menetelmät voivat olla
monilta osilta toistensa kaltaisia. Puhtaasti kiinteä raakamaan hinta voi olla vaikea perustella
maanomistajille, koska maa-alueilla on eroavaisuuksia esimerkiksi rakennettavuuden, puus-
ton sekä sijaintitekijöiden suhteen.



Kuva 4 Esimerkki raakamaan hinnanmuodostuksesta (Mukaillen Peltola ym. 2009).

3.1.1 Vapaaehtoinen raakamaan hankinta ja maanvaihto

Vapaaehtoinen kiinteistökauppa ja maanvaihto ovat nimensä mukaisesti kaupan osapuolien vapaaehtoiseen sopimukseen perustuvia määrämuotoisia oikeustoimia. Vapaaehtoisen raakama-
kaupan ensisijaisuuden puolesta puhuvat muun muassa Kuntaliitto (2017) ja Virtanen (2000, s. 30-31).

Kaikki maanomistajat eivät välttämättä halua myydä maitaan, vaan suostuvat enintään maanvaihtoon. Kunnalle on tässä tapauksessa eduksi olla vaihtomaita, joilla kiinteistökauppoissa voidaan edetä edelleen vapaaehtoisesti. Vaihtomaiden hankintaan voi kuitenkin liittyä riski, mikäli maat eivät toteudukaan ajateltuina vaihtomaakohteina. Toisaalta jos vaihtomaata ostetaan kohtuullisella hinnalla, voidaan edellä mainittua riskiä madaltaa, sillä erityisesti metsämaan tuotto ei ole sidoksissa yleiseen talouskehitykseen. Maanvaihto voi myös olla kunnalle keino karsia tuottamattomampaa maaomaisuutta ja saada tilalle yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta potentiaalisempaa maata.

3.1.2 Lunastaminen

Lunastamisesta yleisesti

Raakamaan lunastaminen voi olla kunnalle tarpeen, mikäli lopputulokseen ei maanomistajan kanssa päästä vapaaehtoisin kaupun, maankäyttösopimuksin tai muilla maapoliittisilla me-

nettelyillä. Raakamaan lunastaminen edellyttää ympäristöministeriön vahvistamaa lunastuslupaa. Eräissä tapauksissa lunastaa voidaan ilman lunastuslupaa suoraan asianomaisen lain nojalla. Lunastaminen jo pelkkänä mahdollisuutena voi olla kuntien maapolitiikan keinona hyvin keskeinen (Kuusiniemi ym. 2013, s. 353-354).

Lunastamisen lainsäädännölliset lähtökohdat

1) Perustuslaki

Perustuslain nojalla Suomessa jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen ja täyttä korvausta vastaan säädetään lailla (PL 15 §). Julkisyhteisön lunastusoikeuksia ja velvoitteita säätelee laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta eli lunastuslaki (LunL 603/1977). Kunnan maapolitiikkana liittyen lunastamisessa on kyse lähinnä kiinteän omaisuuden lunastamisesta. Kiinteällä omaisuudella tarkoitetaan lunastuslaissa omistus- ja siihen verrattavaa oikeutta kiinteistöön tai muuhun maa- tai vesialueeseen sekä näihin kuuluvaan rakennukseen tai rakennelmaan (LunL 2.1 §).

2) Maankäyttö- ja rakennuslaki

Kunnan raakamaan lunastaminen yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin perustuu käytännössä maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 ja 3 momenttiin. 99 §:n 2 momentti koskee maakunta-kaavaan perustuvaa lunastusta. Kuusiniemen ym. mukaan menettely on erittäin harvinainen (Kuusiniemi ym. 2013, s. 537). MRL 99 §:n 1 momentin mukaan ”asianomainen ministeriö voi yleisen tarpeen vaatiessa myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten”. Soveltamistilanteesta riippuen lupaedellytysten harkintaperusteet ovat muun muassa kunnan rakennus- ja raakamaatilanteesta sekä eri käyttötarkoitusten mukaisesti maan kysynnästä ja tarjonnasta. Kunnan on tarvittaessa selvitettävä maareservit eri käyttötarkoituksiin eriteltynä. Maan riittävyys arvioinnin kannalta kunnan tulee osoittaa maan kysyntä eri tarkoituksiin. Rakennusmaan tarpeen osoittamiseksi lähivuosille on kunnan olennaista esittää myös perusteltu väestöennuste sekä selvitys muista mahdollisista seikoista, jotka voivat vaikuttaa rakennusmaan tarpeeseen lähivuosina (Kuntaliitto 2017). Mikäli kunnalla on runsaasti rakennuskelpoista raakamaata, ei edellytyksiä lunastuslupan myöntämiselle välttämättä ole (Kuusiniemi ym. 2013, s. 537).

MRL 99 §:n 3 momentin mukaan ”asianomainen ministeriö voi lisäksi myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka on yleiskaavassa osoitettu liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen ja jota tarvitaan kunnan suunnitelman mukaiseen yhdyskuntakehitykseen, sekä alueen, joka on tarkoitettu kunnan tai kuntayhtymän laitokselle tai muihin näiden tarpeisiin. Asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen lunastettavaan alueeseen voi sisältyä myös virkistys- ja suojelualueita”. Edellä mainitun momentin 99 §:n 3 osalta kunnalla on kevyempi selvitysvelvoite kuin 99 §:n 1 momentin osalta. Asianmukainen aluevaraus yleiskaavassa osoittaa pääosiltaan lunastusperusteen olemassaolon (Kuntaliitto 2017).

MRL 100 §:ssa on säädetty kaavan toteuttamista helpottavasta lunastuksesta. Kunta voi saada luvan lunastaa rakennuskortteliin tai asemakaavaan sisältyvän muun alueen, mikäli lunastus on kaavan toteutuksen kannalta perusteltua ja yleinen tarve tätä vaatii (MRL 100 §, Hovila 2013).

3) Lunastuslaki

Lunastusmenettely ja lunastuskorvaukset perustuvat lunastuslakiin, myös kaikissa lunastuslupaa edellyttävissä tapauksissa. Lunastuslaissa on lunastamisen yleisiksi rajoitusperusteiksi säädetty niin sanottu intressivertailuedellytys ja vaihtoehtuedellytys. Lunastaa voidaan, mikäli yleinen tarve tätä vaatii, mutta lunastusta ei saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan saavuttaa yhtä sopivasti jollain muulla tavalla tai mikäli yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin lunastuksesta yleiselle edulle saatava hyöty. (Kuusiniemi ym. 2013, s. 536-538, MRL 103 §, LunL 4.1 §). Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan KHO 2006:84 hyväksynyt käytännön, jonka perusteella kunnan raakamaanhankinnan ostoparjoustu on pidettävä riittävänä LunL 4.1 §:n mukaisena vaihtoehtuedellytyksenä (Hovila 2013).

Kunnan tulee osoittaa lunastuslupahakemuksessaan edellä mainitun yleisen tarpeen sekä muiden lunastukseen liittyvien edellytysten olemassaolo. Yleisen tarpeen olemassaolo tulisi ratkaista kunkin ajankohtana vallitsevien olosuhteiden ja arvostusten sekä niistä muodostuneen käytännön varassa. Yleisen tarpeen on katsottu edellyttävän jonkinasteista niukkuutta ja yleisyyttä suhteutettuna yksityisiin tarpeisiin. Yleisesti katsotaan, ettei yleinen tarve ole synonyymi yleiselle edulle, vaikka monissa tapauksissa termeissä on paljon yhteneväisyyksiä. Yleisen tarpeen käsitteen sovellutukset ja tulkinnat ovat muuttuneet ajan saatossa paljon. Pysyvät yleisten tarpeen elementit ovat tietynlainen tulkinnallinen suppeus ja kielto lunastamisen ulottamista todellista tarvetta pidemmälle. (Kuusiniemi ym. 2013, s. 354, s. 534). Virtanen määrittelee yleisen tarpeen laajemmaksi käsitteeksi kuin yhteisen tarpeen, jonka tyydyttäjän toimivat esimerkiksi yleiset alueet. Yleinen tarve liittyy muun muassa tulevan asuntoalueen lunastamiseen ja käsittää siten ainakin asuntotuotannon tukemisen. (Virtanen 2000, s. 45.)

Raakamaan lunastaminen Suomessa

Suomessa lunastaminen on Loikkasen (2013, s. 25) mukaan jopa poikkeuksellista. Maan lunastaminen asuntotarkoituksiin on harvinaista, mutta yleisten alueiden lunastaminen yleisempää. Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana ympäristöministeriö on myöntänyt vuositasolla noin 2-6 lupaa. Haettuja lunastuslupia on kumottu vain yksi (KHO 2005:12), joten lunastuslupapäätösten pysyvyys on ollut varsin hyvällä tasolla. Yleisten alueiden lunastamisia tapahtuu vuositasolla muutamia satoja tapauksia (Ympäristöministeriö 2014, s. 161).

Tyypillisesti lunastuksen kohteet kunnissa ovat raakamaa-alueita, jotka on suunniteltu asemakaavoitettavaksi asuin- tai yrityskäyttöön. Ympäristöministeriön mukaan teollisuus- ja liikerakentamiseen tarvittavien maa-alueiden lunastukset ovat yleistyneet viime vuosina (Ympäristöministeriö 2014, s. 161, KHO 2009:92).

Koska lunastusmenettelyn lopputulos on varsin hyvin asianomaisilla etukäteen tiedossa, on lunastusmenettelyllä erityinen painoarvo kunnan maapoliittisena välineenä. Pelkkä lunastusmenettelyn valmius voi riittää ratkaisemaan maakauppoja ja maankäyttösopimuksia vapaaehtoisilla menettelyillä. Virtanen toteaa lain vähäiselle käytölle johdonmukaisen selityksen. Hyvän lain mukaan lunastettaessa lopputulos on pääteltävillä tarkasti etukäteen, joten perusteettomat odotukset kaupan suhteen katoavat ja täten voidaankin päätyä nopeampaan ja miellyttävämpään vapaaehtoiseen kauppaan. (Virtanen 2000, s. 47.)

Kuntaliiton 2013 toteuttaman kyselyn mukaan valtaosa kunnista katsoi, ettei lunastusmahdollisuutta ole käytetty raakamaan hankinnassa kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämisen tarvetta vastaavasti. Yli viidesosassa tapauksista katsottiin poliittisen harkinnan ohittavan lunastuksen asiaperusteet. Kymmenesosassa tapauksista vastaajat katsoivat, että lunastusmenettelyn käyttämättä jättämisen syy oli menettelyn hitaudessa, monimutkaisuudessa tai tästä aiheutuvasta työmäärästä. Lähes 40 % vastaajista katsoi, että lunastusmahdollisuuden käyttämättä jättäminen on vaikeuttanut suunnitellun yhdyskuntarakentamisen toteuttamista. Monet vastaajista katsoivat myös, että lunastuksen käyttämättä jättäminen vaikeutti yleiskaavan toteuttamista ja nosti raakamaan hintatasoa. Kuntakohtaiset erot olivat kyselyn mukaan suuria, mutta suuret kunnat käyttivät lunastusmenettelyä aktiivisemmin kuin pienet kunnat. (Kuntaliitto 2013, s. 11-12.)

Lunastuslain uudistaminen

Oikeusministeriö on asettanut 21.2.2018 työryhmän valmistelemaan lunastuslain uudistamista. Uudistuksen tarkoitus on arvioida lunastuslain korvausperusteiden ja korvausmenettelyn sääntelyn ajanmukaisuus. Perustuslaissa tarkoitettu täyden korvauksen peruste tulisi täyttyä ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun toteutua kaikissa lunastustoimituksissa Tutkimusten mukaan täyden korvauksen periaate ei kaikissa lunastustapauksissa toteudu, vaikka pääasiassa korvaukset on nähty lainsäädännön vaatimukset täyttäväksi. Yksi uudistuksen tavoite on myös lunastusasioiden käsittelyn nopeutus ja keventäminen sekä aiheutuvien kustannusten alentaminen. (Oikeusministeriö 2018.)

Lunastuslain uudistamisen yhteydessä on selvitetty LunL 31 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua arvonleikkausta. Oikeusministeriön teettämän selvityksen mukaan arvonleikkaussääntelyn poistamisella ei nähdä merkittävää haitallista vaikutusta kunnan maapolitiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen. Arvonleikkaussääntelyn poistamisen nähdään osaltaan tasoittavan neuvotteluasetelmaa, parantaisi omaisuudensuojaa sekä yhdenmukaistaisi pakkolunastustilanteita. Arvonleikkaussääntelyn poistamista oikeusministeriön selvityksessä perustellaan myös sillä, että kunnilla olisi arvonleikkaussääntelyn poistamisen jälkeenkin sitä merkittävämpiä ja kehittyneitä maapolitiittisia keinoja käytössään. Arvonleikkaussääntelyn kannattajat näkevät menettelyn tarpeellisena ja perusteltuna keinona, jolla yhteiskunnan toiminta syntyy nyt maan arvonnousu voidaan ohjata kuntalaisten yhteiseksi hyödyksi. Menettelyn olemassaolon nähtiin myös ehkäisevän maakeinottelua. (Ekroos, Valtonen ja Viitanen 2018.)

Lunastuslain uudistamisen puolesta on käyty aika-ajoin keskustelua. Esimerkiksi Maanmittauslaitoksen entinen ylijohtaja Pauli Karvinen on esittänyt huolensa siitä, ettei nykyinen käyvän hinnan mukainen korvaus takaa kaikissa tapauksissa lunastuksen kohteen menettäjän varallisuusaseman säilymistä entisellään. Yhtenä esimerkkinä Karvinen käyttää Etelä-Suomen metsätalousalueita, joita koskevissa vapaaehtoisissa kaupoissa käytetään lähes säännönmukaisesti korkeampaa hintaa kuin mitä metsätalousalan ammattilaisten määräämän käypä hinta on. Karvinen näkee, että metsämaalla on ainakin Etelä-Suomessa niin sanottua ylimääräistä arvoa sijoituskohteena arvon säilymisen vuoksi (Karvinen 2011). Ongelma on ymmärrettävissä maanomistajan näkökulmasta katsottuna. Esimerkiksi metsätalousmaan käyvän arvon määrittäminen perustuvat tiettyihin määrättyihin perusteisiin, joten lunastuskorvauksen määrääminen yläkanttiin voisi tuoda uusia ongelmia arvonnäilytykseen ja raakamaan hinnoittelun suhteen. Hintojen alueellinen eroavaisuus on myös oma haasteensa.

Lunastuskorvausten määrittämisessä voi olla suuria näkemyseroja niin kunnan, asianosaisten lunastustoimikunnan ja oikeusasteiden kesken. Valitusprosessit voivat tyypillisesti kestää useita vuosia. Yksi esimerkki edellä mainitusta mutkistuneesta, pitkäkestoisesta ja ennalta-arvaamattomasta lunastusmenettelyn tilanteesta on Pirkkalan Niemenmaassa, jossa Maanmittauslaitos päätti lunastettavan alueen hinnaksi 926200 euroa, mutta Kanta-Hämeen maaoikeus korotti 24.11.2017 korvausten määrän kaikkineen noin 2,3 miljoonaan euroon. Pirkkalalle on myönnetty valituslupa korkeimpaan oikeuteen, josta ratkaisu saataneen vuoden 2019 aikana. (Hippula 2018.)

3.1.3 Etuosto-oikeuden käyttäminen

Etuosto-oikeus on etuostolaissa säädetty kunnan oikeus lunastaa myyty kiinteistö. Etuosto-oikeuden käyttämisellä (etuostolla) kunta tulee kaupantekohetkellä luovutuskirjassa ilmoitetun ostajan sijaan kaupassa sovituin ehdoin (EOL 2 §). Etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankintaan yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin sekä virkistys- ja suojelutarkoituksiin (EOL 1 §) Rajoituksista etuosto-oikeuden käyttöön on säädetty tarkemmin etuostolain 5-6 §:ssä. Olennaisimpia rajoituksia ovat etuoston kohdetta koskeva pinta-alarajoitus (EOL 5§). Kohteen on oltava suurempi kuin 5000 m² (pääkaupunki seudulla 3000 m²). Etuoston käyttöä rajoittaa myös kohtuullisuusvaatimus, jonka mukaan etuosto-oikeutta ei ole, mikäli sen käyttö huomioiden ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen ehdot tai muut olosuhteet, olisi pidettävä ilmeisen kohtuuttomana (EOL 6§). Käytännössä kysymykseen tulevat tilanteet, joissa on voimakas henkilökohtainen luonne tai ostajan erityinen tärkeä tarve saada maata juuri kyseiseltä alueelta esimerkiksi yrityksen laajentumistarpeisiin (Hovila 2013, s. 40).

Oikeuskäytäntö (esim. KHO 10.4.2008 t. 767 ja KHO 1991 A 73) osoittaa, ettei viittausta yleisen tason tulevaan kaavoitukseen pidetä riittävänä selvityksenä. Tällainen tapaus on esimerkiksi hyväksytyn kaavoitusohjelman mukaiseen yleiskaavan tulevaisuudessa tapahtuvaan päivitykseen viittaaminen. Tulevaan kaavoitukseen viittaus edellyttää tyypillisesti, että kaava on ollut julkisesti nähtävillä. Pelkkä alueen osoittaminen suunnittelutarvealueeksi ei yksinään ole riittävä selvitys yhdyskuntarakentamisen tarpeista, varsinkaan jos alue on osoitettu yleiskaavassa maa- ja metsätalouskäyttöön. Etuosto-oikeuden kumoamiskynnys on kuitenkin korkealla, sillä yksilöity maankäytön strategia voi riittää oikeuttamaan kunnan suorittamaan etuoston. (Hovila 2013, s. 42.)

Kunnan tarve liittyen etuoston kohteen tosiasialliseen toteutustarpeeseen voi koskettaa vain osaa kohteesta. Määräävää ei siis ole, mihin pääosaa etuoston kohdetta kunnan suunnitelmien mukaan aiotaan käyttää. (Hovila 2013, s. 380, KHO 2004:91.) Etuosto koskee aina täsmälleen koko luovuttajan ja luovutuksen saajan välistä kaupan kohdetta, joten osan etuoston kohteen jättämisestä kaupan ulkopuolelle ei voida pitää mahdollista. Hovila kuitenkin suosittelee, että tilanteissa, joissa kunta ei tarvitse koko etuoston kohdetta, voi olla tarkoituksen mukaista neuvotella kaupan jakamisesta osiin tai sopia vapaaehtoisesta luovutuksesta (Hovila 2013, s. 381). Hovila näkee etuostoinstituution hyvänä kombinaatiokeinona maapoliittisessa kokonaisuudessa sekä pitää menettelyn etuna lievää puuttumista olemassa oleviin maanomistusoloihin (Hovila 2013, s. 182). Etuosto voidaan siis nähdä omalta osaltaan hyvänä osana maapoliittista keinovalikoimaa, mutta menettelyn heikkous on sattumanvaraisuus. Kunnan on aktiivisesti seurattava kiinteistönluovutusilmoituksia, jotta potentiaaliset etuostokohteet voidaan havaita ajoissa.

3.2 Kaavoitettujen alueiden hankinta

Katualueiden hankinta

Maantie- ja katualueet siirtyvät kunnan omistukseen korvauksetta, kun kysymys on niin sanotun ensimmäisen asemakaavan laatimisesta. Kyse voi olla tienpitäjän omistamasta maantietalueesta, mutta vain, jos tämä on rakennettu ennen ensimmäisen asemakaavan voimaantuloa. Tällöin maantien tietalue siirtyy korvauksetta kunnan omistukseen ja tienpitäjälle jää maantietalaissa tarkoitettu tieoikeus. (Kuusiniemi ym. 2013, s. 533, MRL 93 §, MaanTL 58 §.)

Kunta saa suoraan omistukseensa ensimmäisen asemakaavan mukaisen katualueen MRL 94 §:n 1 momentin nojalla. MRL 104 §:n 1 momentin mukaan ”kunnan omistukseen 94 §:n mukaan siirtyvästä katualueesta kunta on velvollinen suorittamaan maanomistajalle korvausta siltä osin kuin luovutettavan alueen pinta-ala ylittää 20 prosenttia hänen kysymyksessä olevalla asemakaava-alueella omistamastaan maasta tai on suurempi sitä rakennusoikeuden määrää, jonka saa rakentaa hänelle jäävälle maalle tällä asemakaava-alueella. Korvausvelvollisuuden määrittelyssä ei oteta huomioon asemakaavassa maa- ja metsätalousalueeksi tai vesialueeksi osoitettua aluetta.”

Sovellettavaksi voi myös tulla MRL 104 §:n 3 momentti, jonka mukaan ”muussa kuin 1 momentin mukaisessa tapauksessa kunta on velvollinen suorittamaan katualueesta maanomistajalle korvauksen, joka määrätään soveltaen lunastuslain säännöksiä korvauksen perusteista, ei kuitenkaan lain 36 §:ää. Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kunta on velvollinen suorittamaan katualueesta maanomistajalle korvauksen, jos luovuttaminen korvauksetta on luovutuksesta hänelle aiheutuvat ja kaavasta häneen kohdistuvat kokonaisvaikutukset huomioon ottaen poikkeuksellisesti ilmeisen kohtuutonta.” Huomioitavaa on myös, että mahdollisista katualueella sijaitsevista rakennuksista, puista, laitteista ja istutuksista on kunnan suoritettava maanomistajalle korvaus (MRL 108 §).

Kaavanmuutosalueilla kunnalla ei ole mahdollisuutta saada katuja suoraan omistukseensa, mutta kunta saa MRL 96 §:n 1 momentin nojalla kunta saa lunastaa omistusoikeuden katualueeseen ilman lunastuslupaa (Kuusiniemi ym. 2013, MRL 93-94 § ja 104 §).

Muiden yleisten alueiden hankinta ja käyttöoikeuden rajoitus

Kunnalla on oikeus lunastaa asemakaava-alueella yleinen alue sekä asemakaavan mukainen yleisen rakennuksen tontti, joka on kaavassa tarkoitettu kunnan laitokselle tai kunnan muihin tarpeisiin (MRL 96.1 §). Tässä tapauksessa kunta ei siis tarvitse lunastuslupaa vaan kyse on suoraan lunastuslain (603/1977) mukaisesti suoritettavasta lunastustoimituksesta, jossa lunastuksen kohde ja lunastuskorvaukset ratkaistaan. Lunastusoikeus koskee vain MRL 83 §:n 1 momentin mukaisia yleisiä alueita. Kyse voi olla myös MRL 96 §:n 2 mukaisesta käyttöoikeuden rajoituksesta julkisyhteisön maanalaisen rakentamisen tarpeisiin. Säännös mahdollistaa käyttöoikeuden rajoituksen asemakaavassa alueella, joka on osoitettu kaavassa käytettäväksi kunnan, kuntayhtymän tai valtion maanalaisia rakennustarpeita varten. (Kuusiniemi ym. 2013, s. 534.)

3.3 Kaavoitukseen liittyvät sopimukset

3.3.1 Maanomistuspohjan huomiointi

Kuusiniemen ym. mukaan Suomessa useiden kuntien maapolitiikan lähtökohta on raakamaan hankinta yksityisiltä maanomistajilta, jonka jälkeen kunnat kaavoittavat omistukseensa olevan alueen ja usein toteuttavat yhdyskuntatekniikan. Tonttijaon laadinnan jälkeen tontit on myyty rakentajille. Menettely on ollut usein kunnille taloudellisesti kannattavaa, sillä ainakin yhdyskuntatekniikan sekä asemakaavan laatimiskustannukset on täten saatu katetuksi raakamaan ja tonttimaan välisellä hintaerolla. (Kuusiniemi ym. 2013, s. 539.)

Rakentamaton raakamaa-alue, jonka rakentuminen ja kehitys edellyttävät kunnalta merkittäviä investointeja, on raakamaanhankintaan ja kunnan oman maan kaavoittamiseen perustuva maapolitiikka käytännössä järkevin vaihtoehto (Keskinen 2010, s. 22). Tällä tavalla meneteltäessä kunta saa hyödynnettyä maan arvonnousun täysimääräisesti itselleen ja kana voitua resurssit alueen yhdyskuntarakenteen toteuttamiseksi. Maankäyttösopimus on toimiva vaihtoehto tilanteissa, joissa alueen kunnallistekniikka on jo entuudestaan rakennettu. Tällöin kunnalle aiheutuvat kustannukset ovat yleensä huomattavasti pienemmällä tasolla (Keskinen 2010, s. 22).

Virtasen mielestä yksityisten tonttien kaavoittamista ja varustamista kunnallistekniikalla ei pysty perustelemaan kestävästi. Tonttitarjonta ei välttämättä käytännössä kasva, koska maanomistajan eivät välttämättä halua myydä tontteja. Lisäkaavoituksen ei ole havaittu johtavan selvään tonttihinnojen laskuun. (Virtanen 2000, s. 62.) Monien kuntien konkreettiset yhdyskuntarakentamisen laskelmat liittyen raakamaan hankintamenojen ja tontinmyyntitulojen suhteesta maankäyttösopimukseen nähden osoittavat, että kunnan on usein taloudellisesti kannattavampaa kaavoittaa omistamalleen maalle (ks. esimerkiksi Kuntaliitto 2009, s. 12-14, Keskinen 2010, s. 22). Edellä mainittua tukee myös kuntaliiton (2007, s. 34) tutkimus, johon sisältyneen haastattelun perusteella haastateltujen kuntien mukaan kunnan omistaman maan kaavoittaminen on eräs parhaista keinoista sujuvoittaa asemakaavoitusprosessia. Tutkimuksen nopeimmin kaavoittavat kaupungit hankkivat raakamaa hyvissä ajoin yleiskaavan osoittamilta kasvusuunnilta ennen asemakaavoitusta ja kaavoittivat lähes yksinomaan omistamalleen maalle. Omalle maalle kaavoitus on kuntatalouden näkökulmasta edullista, sillä raakamaan, kaavoituksen, kiinteistönmuodostuksen, kunnallistekniikan ja rakentamisen kustannukset on mahdollista jälkikäteen sisällyttää tonttien luovutushintoihin.

Mikäli yksityistä maata päädytään kaavoittamaan, voidaan maanomistajan velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin sopia kunnan ja maanomistajan välisellä maankäyttösopimuksella tai kunnan määräämällä kehittämiskorvauksella (MRL 91b-p §).

Huomionarvoista on myös, että maan omistuksella kunta voi varmimmin kontrolloida kaavoitusmenettelyn kestoja ja kaavan toteutumista käyttötarkoitukseensa. Esimerkiksi Malin arvioi, että varsinainen kumppanuusaspekti saattaa jäädä vähäisemmäksi yksityisen tahon omistamalle maalle toteutettavalle kumppanuuskaavoitushankkeelle. Tyypilliset eturistiriidat liittyvät laatuksymyksiin. Kunnalla tavoitteet liittyvät rakentamisen laatuun, kun taas rakennuttaja tähtää tyypillisesti taloudellisten hyötyjen maksimointiin. (Malin 2014, s. 33.)

3.3.2 Yleiskaavaan liittyvät sopimukset

Merkittävä osa kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyvistä sopimuksista sijoittaa asemakaavoitusvaiheeseen, jolloin kaava-alueen tai kaavahankkeen suunnittelu on tarkentunut ja riittävän pitkällä kunnan ja yksityisten tahon kanssa tehtävään sopimiseen. Joskus tarve sopimuksiin voi myös tulla eteen yleiskaavoitusvaiheessa, lähinnä rajatulla alueella osayleiskaavaa laadittaessa. Yleiskaavaan liittyvistä tarkemman kaavoituksen käynnistykseen tähtäävästä tai kaavan toteutusvastuuihin pohjautuvista sopimuksista ei säädetä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Kunnissa on kuitenkin solmittu maanomistajien kanssa erilaisia esisopimuksen tai aiesopimuksen kaltaisia sopimuksia. Kyseisiä sopimuksia on tehty esimerkiksi merkittävillä osayleiskaava-alueilla, joiden on katsottu olevan liian laajoja kerralla asemakaavoitettavaksi ja toteutettavaksi (Mäkinen 2000, s. 201). Yleinen lähtökohta yleiskaavaan liittyvistä sopimuksista on maanomistajan kanssa yhteisymmärrykseen pääseminen kaavan toteutuksen tavoitteista, ennen kuin maan arvo nousee asemakaavoituksen myötä.

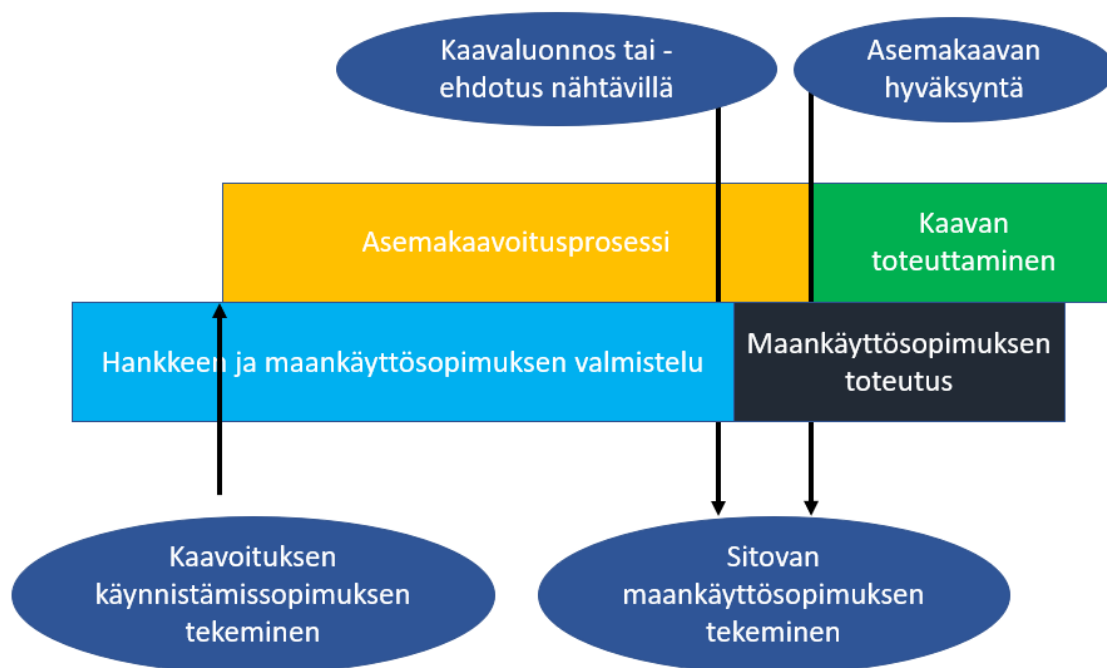
3.3.3 Asemakaavoituksen käynnistämissopimus

MRL 91b.2 §:n mukaan kaavoituksen käynnistämisestä on mahdollista sopia ennen kaavaluonnos- tai ehdotusvaihetta. Kaavoituksen käynnistämistä koskevien sopimusten merkitys on kasvanut. Sopimuksilla pyritään sopimaan sopimusosapuolten kannalta keskeisistä asioista. Luonteeltaan kaavoituksen käynnistämistä koskevat sopimukset ovat esisopimuksia. Maankäyttösopimus on tavallaan osin muodollinen osuus, jolla jo ”toteutetaan” käynnistämissopimusta, koska keskeisistä asioista on käytännössä sovittu kaavan käynnistämissopimuksen yhteydessä. Käynnistämissopimus sitoo kuntaa ja maanomistajaa, jotka ovat velvoitettuja toteuttamaan tekemänsä sopimusta. (Kuusiniemi ym. 2013, s. 545.)

Hallituksen esityksessä sopimusvapaus on esitetty rajattavaksi selkeästi koskemaan kaavoituksen käynnistystä ja tähän liittyviä kustannuksia (HE 167/2002, s. 21). MRL 59 §:n mukaan kunnalla on oikeus periä kaavan laatimisesta ja käsittelystä aiheutuneet kustannukset. Kysymys on konkreettisesta kaavan laatimismenettelyyn ja asiakirjoihin liittyvistä kustannuksista, mutta ei muun tyyppisistä kustannuksista (Kuusiniemi ym. 2013, s. 544). Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei löydy rajoituksia siihen, ettei kaavoituksen käynnistämissopimuksessa voitaisi sopia jo esimerkiksi toteuttamiskustannusten lopullisesta jaosta ja/tai rakennusoikeuden yksikkö hinnasta (Ekroos & Majamaa 2015, s. 578).

3.3.4 Maankäyttösopimus

Maankäyttösopimuksilla tarkoitetaan sopimuksia, joilla kunta ja maanomistaja sopivat keskenään maanomistajan omistaman alueen asemakaavoituksen käynnistämisestä sekä kaavan toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Maankäyttösopimus voidaan tehdä osapuolia sitovasti vasta, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Maankäyttösopimuksissa ei kuitenkaan voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. Maankäyttösopimuksesta tulee tiedottaa osallisille kaavan laatimisen yhteydessä (MRL 91 b §).



Kuva 5 Maankäyttösopimus osana kaavoitusprosessia (mukaillen Holopainen 2017).

Maankäyttösopimusta ei voi käyttää siten, sopimuksen avulla poiketaan yleisesti hyväksytyistä suunnitteluperiaatteista, esimerkiksi rakennussuojeluun liittyen (Virtanen 2000, s. 86). Sopimuksen nimellä ei ole merkitystä, vaan nimenomaisella sopimuksen tarkoituksella. Säännöksiä ei voida kiertää nimeämällä sopimus toisin (Kuusiniemi ym. 2013, s. 543).

Lähtökohtaisesti kunnalla ei ole oikeutta saada maanomistajalta korvausta rakennusoikeuden lisääntymisestä asemakaavan tai sen muutoksen perusteella (Kuusiniemi ym. 2013, s. 519-520). Mikäli maanomistajalle koituu asemakaavasta merkittävää hyötyä, on tällä MRL 91a §:n nojalla yleinen velvoite osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Merkittävä hyöty syntyy tavallisesti uuden rakennusoikeuden tai käyttötarkoituksen muodossa. Hyödyn tulee olla nimenomaisesti merkittävää. Merkittävyydellä on tärkeä asema MRL 91 c §:ssä tarkoitettussa kehittämiskorvauksen määrittämisen edellytyksenä sekä edelleen vaikutusta myös maankäyttösopimukseen (Kuusiniemi ym. 2013, s. 540). Kunnat määrittelevät itse merkittävän hyödyn korvauskynnyksen rajan. Maanomistajia tulee kohdella asiassa tasapuolisesti.

3.3.5 Kehittämiskorvaus

Lainsäädännölliset lähtökohdat

Kunta voi oman vapaan harkintansa mukaan käyttää yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua kehittämiskorvausta. MRL:n 91 a §:n 1 momentin mukaisesti 91 c §:n 1 momentissa säädetään, että kehittämiskorvaus on maankäyttösopimukseen nähden toissijainen keino, sillä kehityskorvauksen määrittäminen on mahdollista vain, jos sopimusneuvotteluista huolimatta sopimusta yhdyskuntarakentamisen kustannuksista kunnan ja maanomistajan välillä ei ole syntynyt.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kehittämiskorvauksen perimisestä päättäessään kunnan tulisi noudattaa maanomistajien yhdenvertaista kohtelua sekä muita hallintoharkinnan yleisiä periaatteita. Yhdenvertaisia periaatteita kustannusten

perimisessä tulisi soveltaa paitsi kunnan eri kaava-alueilla, myös sopimusperusteisen ja kehittämiskorvausmenettelyn välillä. Kehittämiskorvausten tason tulee siten noudattaa sopimuskäytännössä noudatettua tasoa (HE 167/2002 vp, s. 22).

Kehittämiskorvauksesta voidaan päättää koko kuntaa koskien, vain asemakaavakohtaisesti tai että kehittämiskorvausta ei käytetä lainkaan tai jos sovelletaan, niin lievemmin ehdoin. Yleinen edellytys kehittämiskorvauksen määräämiselle on em. sopimustulos asemakaavasta aiheutuva merkittävä hyöty maanomistajille. Entuudestaan asemakaavoitetulla alueella hyödyn on oltava erityisen merkittävä. Merkittävyyden arvioinnin keskeisiä tekijöitä ovat rakennusoikeus, sen lisääntyminen tai kaavasta johtuva käyttömahdollisuuden muutos. Lähtökohtaisesti kiinteistön arvonnousu määrittää asemakaavan mukainen arvo, josta on vähennetty kiinteistön arvo ennen asemakaavaa tai kaavanmuutosta. Lisäksi kehittämiskorvauksen määrän kannalta ovat lähtökohtana arvioidut yhdyskuntarakentamisen kustannukset. Korvauksen määrää määritettäessä arviointi perustuu toisaalta maan arvonnousuun ja toisaalta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. (Kuusiniemi ym. 2013 s. 547).

Kehittämiskorvauksen tonttikohtainen enimmäismäärä voi MRL 91f §:n mukaan olla enintään 60 % asemakaavasta johtuvasta kaavan mukaisen tontin arvonnoususta. Yli menevä osa jää kunnan vastattavaksi. Kustannukset voidaan jakaa MRL 91d §:n mukaan alueiden hankinta-, suunnittelu-, ja rakentamiskustannuksiin sekä yleisten rakennusten maanhankintakustannuksiin. (Kuusiniemi ym. 2013, s. 549). Kehittämiskorvauksen tulee olla alueen luonteen ja olosuhteiden kannalta kohtuullinen. MRL 91d.3 §:n mukaan kunnan on pyrittävä toteuttamaan kehittämiskorvausta määrättäessä huomioon otetut kustannukset viimeistään 10 vuoden kuluessa kehittämiskorvauksen määräämisestä koskevasta päätöksestä. Olosuhteiden olennaisesti muuttuessa kunta voi myös päättää olla perimättä kehittämiskorvausta, kokonaan tai osittain. Selvässä kohtuuttomuustapauksessa kunnan on tehtävä vapautuspäätös. Kunnalla on velvoite pitää luetteloa kehittämiskorvauksista. Kehittämiskorvauksen määräämisestä ja sen maksamisesta tehdään merkintä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. (Kuusiniemi ym. 2013, s. 550-555).

Kehittämiskorvauksen soveltaminen Suomessa

Kehittämiskorvauksen säännöksiä ei ole sovellettu Suomessa juuri lainkaan (Kuusiniemi 2013, s. 546). Monessa kaupungissa on tuotu esiin kehittämiskorvauksen olemassa olon merkitys, vaikka siihen ei käytännössä ole juurikaan turvauduttu. Käytännössä menettely on ollut maankäyttösopimuksen laadinta tai kaavoituksen keskeytys. Kehittämiskorvaus on koettu työlääksi ja raskaaksi menettelyksi (Valtonen 2013, s. 61). Menettely on laadittu viime sijaiseksi vaihtoehdoksi edellä mainituille kunnalle koituvien kustannusten ja toisaalta arvonnousun perimiseksi, mutta monien huomioitavien seikkojensa vuoksi vaikuttaa siltä, että kehittämiskorvauksen olemassaololla on tällä hetkellä paikkansa lähinnä maankäyttösopimusten neuvottelujen edistäjänä.

3.3.6 Kehittämisalue

Lainsäädännölliset lähtökohdat

Maankäyttö- ja rakennuslaki säätelee kehittämisalueita. Pääasialliset soveltamistapaukset sisältyvät MRL 110 §:ään. Kunta tai useampi kuin yksi kunta yhdessä voivat määrääjäksi, enintään 10 vuodeksi, nimetä yhden tai useamman rajatun alueen kunnasta tai kunnista kehittämisalueeksi. Kehittämisalueeksi voidaan nimetä rakennettu alue, jonka uudistamista, suojelemista, elinympäristön parantamista, käyttötarkoituksen muuttamista tai muuta yleistä

tarvetta koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi erityiset kehittämis- tai toteuttamistoimenpiteet ovat tarpeen. Kehittämisalueeksi voidaan nimetä myös rakentamaton alue, milloin sen rakentaminen on asunto- tai elinkeinopoliittisista syistä tarpeen ja sen toteuttaminen maanomistuksen pirstoutuneisuudesta, kiinteistöjaotuksen hajanaisuudesta tai muusta vastaavasta syystä edellyttää erityisiä kehittämis- tai toteuttamistoimenpiteitä. Kehittämisalueeksi voidaan myös nimetä sellainen rakentamaton tai rakennettu alue, joka sijaitsee tai tulee sijaitsemaan raideliikenneaseman läheisyydessä, jos alueen rakentamisen tai uudistamisen tavoitteet ja kehittämistarpeet ovat aseman toteuttamisesta johtuen muuttumassa. (MRL 110 §).

Päätös kehittämisalueen nimeämisestä voidaan tehdä yleis- tai asemakaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen yhteydessä, oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai asemakaavassa tai tarpeen vaatiessa erillisenä, kun kaavan laadinta tai kaavanmuutos ei ole tarpeen (MRL 111.1 §). Kunnalla on oikeus periä maanomistajalta hyötyyn suhteutettu kohtuullinen kehittämismaksu, jos alueen kehittämistoimenpiteistä koituu maanomistajalle erityistä hyötyä, joka on epäsuhteessa hänen suorittamiinsa kustannuksiin (MRL 112.3 §). Kunnalla on siis oikeus periä kehittämismaksu, mikäli edellytykset täyttyvät. Tällaisia edellytyksiä ovat muun muassa hankkeesta koituva erityinen hyöty maanomistajalle, maanomistajan saama hyöty on epäsuhteessa hänen suorittamiin kustannuksiin nähden ja että kustannusten maksamisesta ei ole päästy sopimukseen (Newsec Valuation Oy 2016, s. 29). Kehittämisalueilla on mahdollista tehdä erityisjärjestelyjä, kuten käyttää etuosto-oikeutta vähimmäispinta-alarajoituksesta riippumatta. Muista mahdollisista toimenpiteistä on säädetty tarkemmin maankäyttö- ja rakennuslain 111-112 §:ssä.

Hallituksen esityksen (HE 101/1998) perustuissa on todettu, että "kehittämisaluesäännösten tarkoituksena on mahdollistaa erikseen määriteltyjen erityisjärjestelyjen käyttö rajattujen alueiden keskitetyksi kehittämiseksi kunnassa. Pyrkimyksenä on tarjota keinovalikoima, josta eri tavoitteiden saavuttamiseksi on valittavissa kussakin tapauksessa sopivat kehittämisvälineet. Tarkoituksena ei ole luoda pysyvää tukijärjestelmää, vaan mahdollisuus mahdollisimman tehokkaisiin projektiluontoisiin kehittämisohjelmiin".

Kehittämisalumenettely Suomessa

Kehittämisalumenettely on ollut Suomessa varsin harvinainen. Newsec Valuation Oy:n 2016 tekemän selvityksen mukaan kehittämismenettelyä on käytetty vain neljä kertaa. Pääsyyksi menettelyn epäsuosiolle nähtiin menettelyn huono tunnettavuus sekä se, että maankäytösopimus on varsin toimiva sopimuskäytäntö aluekehityshankkeissa (Newsec Valuation Oy 2016, s. 3). Kuntaliiton 2013 suorittaman kyselyn mukaan kehittämisalumenettelyä on sovellettu tiedossa olevissakin tapauksissa suppea-alaisesti ja kehittämistulokset on saatu aikaan lähinnä yksityisoikeudellisilla sopimuksilla tai kaupungin omatoimisella panostuksella (Kuntaliitto 2013, s. 17).

3.3.7 Muut sopimukset

Muita mahdollisia kaavoitukseen ja kaavan toteuttamiseen liittyä sopimuksia voivat olla esimerkiksi erilaiset julkisen ja yksityisen sektorin väliset yhdyskuntasuunnittelun kumppanuuskaavoitus sopimukset. Hankkeita on Suomessa toteutettu sekä kaupungin, että yksityisen omistamalla maalla. Kun kumppanuuskaavoitus kohdistuu kunnan omistamalle maalle, on kyseessä menettelytapa, jossa kunta valitsee yrityksiä yhteistyökumppaneikseen ennen alueen yksityiskohtaista kaavoitusprosessia. Yritysten hankesuunnittelu tapahtuu kunnan aset-

tamien tavoitteiden ja ohjauksen perusteella ja kunta hyödyntää yritysten tekemiä suunnitteluratkaisuja kaavoitustyössä. Kun kaavoitus valmistuu, voi kohteen rakentuminen käynnistyä nopeastikin, koska tonttien käyttö- ja rakentamissuunnitelmat ovat jo etukäteen pitkälle valmisteltuja (Malin 2014, s. 32-33).

Muita kaavoitus- ja suunnitteluyhteistyöhön perustuvat sopimukset voivat liittyä muun muassa menettelyihin, jotka pohjautuvat yhteistyöorganisaatioihin, yhteistoimielimiin, PPP (public-private -partnership), ostopalveluyhteistyöhön, yhteisrahoitukseen tai muihin yhteistyösopimuksiin (Kuntaliitto 2008, s. 13).

3.4 Maaomaisuuden hallinta

Yleistä maaomaisuudesta ja maaomaisuuden hallinnoinnista

Kaupunkien maaomaisuus koostuu tyypillisesti kaupunkimaasta (asemakaavoitetut alueet), raakamaista (tulevan yhdyskuntarakentamisen reservialueet) sekä muusta maaomaisuudesta, joita ovat esimerkiksi metsätalousmaat. Kunnan maapolitiikan ja maanomistuspolitiikan kannalta olennaista on tietää edellä mainittujen maanomistuksen yksikköjen jakaantuminen. Esimerkiksi tulevan yhdyskuntarakentamisen raakamailla voi olla suuri tuottopotentiaali. Pinta-ala ja arvosuhteet alueilla voivat olla hyvin vaihtelevia verrattuna esimerkiksi raakamaata ja ydinkeskustan tonttimaata. (Kuntaliitto 2012, s. 87.)

Maaomaisuuden hallinta on tärkeää eri maaomaisuuslajien ylläpidon selvyiden ja maaomaisuuden käytön seuraamisen kannalta. Maaomaisuuden hallinnan keinoin voidaan puuttua mahdollisiin epäkohtiin, kuten vajaakäytössä olevien tai rakentamattomien tonttien seurannan perusteella. Maapolitiikan näkökulmasta merkittäviä maaomaisuuden hallinnan kohteita kunnissa ovat vuokratontit ja yleiset alueet. Maaomaisuuden hallintaan liittyy usein sopimustenhallintaa, tilastointitarpeita ja periaatelinjausten sanelemia toimenpiteitä, joten maaomaisuuden ylläpidon riittävä laajuus ja tarkkuus ovat tärkeitä tekijöitä. Käytännössä kunnan koko ja kuntakohtaiset tarpeet mitoittavat maaomaisuuden hallintajärjestelmän.

3.4.1 Vuokratontit ja yleiset alueet

Vuokratonttien hallinta

Vuokratonttien hallinta on syytä järjestää tehokkaasti tietoteknisine järjestelmineen, mikäli vuokratonttien määrä on merkittävä (Uudenmaan liitto 2007, s. 26). Vuokrasopimusten päättyminen ja jatkaminen sekä uusien sopimusten laatiminen ovat tyypillisiä vuokratonttien hallintaan liittyviä tehtäviä. Kunnan tulee riittävän aikaisessa vaiheessa tehdä päätös mahdollisesta vuokra-ajan jatkamisesta. Maanvuokratason seurantaan ja mahdolliset vuokrankorotukseen liittyvät toimenpiteet ovat tavanomaisia toimenpiteitä, joista aiheutuu asianomaiselle henkilöstölle töitä ja jotka edellyttävät huolellisuutta ja erityistä tarkkuutta.

Yleisten alueiden hallinta

Kiinteistönmuodostamislain 2 §:n momentin 4 mukaan yleinen alue on kunnan omistama kiinteistö, joka on muodostettu asemakaavassa katualueeksi, toriksi tai katuaukioksi, virkistysalueeksi, liikennealueeksi, loma- ja matkailualueeksi, suojelualueeksi, vaara-alueeksi, erityisalueeksi tai vesialueeksi osoitetusta alueesta tai sen osasta ja joka on merkitty yleisenä alueena kiinteistörekisteriin.

Yleiset alueet ovat yksi kuntien merkittävä maanomistuksen muoto. Koska yleiset alueet ulottuvat usein eri puolille kuntaa ja rajautuvat kiinteistöihin, saattaa niihin kohdistua erinäisiä tarpeita. Tavanomaisesti puistoalueita voidaan haluta kiinteistöjen lisäalueiksi esimerkiksi pysäköintikäyttöön, pihan laajentamiseksi tai muun tarpeen tyydyttämiseksi.

Kunnan on syytä laatia periaatteet yleisten alueiden luovuttamiselle. Yleisesti perusteltuna pidetään, että kunta ei myy omistuksessaan olevia puistoja ja yleisiä alueita (Uudenmaan liitto 2007, s. 27). Kiinteistönmuodostamislaisissa tarkoitetun yleisen alueen määritelmä antaa edellä mainitulle yleiselle perustelulle tukea, varsinkin kun yleinen alue on lohkottu omaksi kiinteistöksi. Yleiseen tarpeeseen varatun alueen on luonnollista säilyä kunnan omistuksessa.

3.4.2 Tonttivarannon kehittäminen

Tonttivarannolle asetettavia yleisiä tavoitteita

Kunnan tonttivarannon tulisi olla riittävä huomioon ottaen kunnan kasvutavoitteet ja kehityssuunnat. Pelkkä määrä ei ole ratkaiseva, vaan tonttien tulisi myös sijaita rakennettavuudeltaan, kysynnän ja kunnan maankäyttöllisten tavoitteiden kannalta suotuisilla alueilla. Kunnallistekniikan kytkentäetäisyydellä on oma merkityksensä tonttien luovutuskustannuksissa.

Asuintonttien osalta sijainnissa olennaisia seikkoja ovat kunnan kasvutavoitteet ja kehityssuunnat. Yritystonttien osalta merkityksellisimpiä seikkoja ovat tonttien sijainti suhteet työpaikkaomavaraisuuden tavoitteeseen, palvelutarpeeseen sekä kunnan kehityssuuntiin nähden (Uudenmaan liitto 2007, s. 10).

Ilmeistä on, että eräät kunnat pitävät tietynsuuruista tonttivarantoa lähivuosille ja toisissa kunnissa menettely perustuu passiivisempaan suuntaan, eli tontteja luovutetaan, kun uusia alueita saadaan kaavoitettua kysynnän tätä edellyttäessä. Kunnan sisäisillä maamarkkinoilla on asiassa todennäköisimmin ratkaiseva rooli.

Maankäyttöpolitiikassa tulisi huomioda, että kunnan maankäyttörakenne on joustavaa. Mikäli maankäyttörakenne ei joustaa, työ- ja elinkeinorakenne hajautuu. Tämä puolestaan heijastuu koko kaupungin kiinteistöjen hintojen muodostumiseen korkeammiksi, kuin joustavan maankäyttörakenteen tapauksessa. Vaikutus korostuu edelleen, mikäli rakennustiheyksiä ei voida nostaa ja kaupunkialueella on rakennuskelpoisia välialueita, joita ei saada rakentamisen piiriin. (Loikkanen 2013, s. 9-10.)

Hallintokuntien alueet

Hallintokuntien käytössä tulisi olla vain alueita, jotka ovat tietyn palvelun tuottamiseksi tarpeen kuntalaisille. Palvelu voi olla esimerkiksi päiväkotia, palveluasuminen, koulu tai virkistykseen ja vapaa-aikaan liittyvä. Asianmukaisten hallintokuntien tulee olla uusien alueiden kaavoituksessa alusta asti mukana, jotta tulevaisuuden tarpeet voidaan huomioda riittävästi kunkin palvelutuotannon kannalta (Uudenmaan liitto 2007, s. 27). Monet kunnat saattavat varata tiettyjä alueita tulevaisuuden varalle. Nämä kohteet ovat usein yleisten rakennusten tontteja. Toiminnalla kunnalle voi kertyä merkittävästikin niin sanottua passiivista maaomaisuutta, joka ei tuota mitään. Toisessa käyttötarkoituksessa kysyntää saattaisi olla aivan eri tavalla.

Kaavoitetut rakentamattomat tontit

Tonttivaranto voi koostua tonteista, jotka ovat kaavoitettuja (kiinteistörekisteriin merkittyjä tai merkitsemättömiä) ja joille on rakennettu kunnallistekniikka tai se on kokonaan tai osin toteuttamatta. Tonttien markkinointi edellyttää, että kunnalla on tarjolla riittävästi monipuolisia tontteja. Kustannussyistä johtuen ei ole tarkoituksenmukaista, että kunnalla on tarjolla suuri määrä kunnallistekniikalla varustettuja tontteja (Virtanen 200, s. 44). Tonttivaranto onkin tarkoituksenmukaista pitää arvioidun kysynnän laajuksena ja huolehtia siitä, että tontteja olisi mahdollisuuksien mukaan tarjolla monipuolinen valikoima. Tonttien ja elinympäristön laatuun, monipuolisuuteen ja vaihtoehtoihin kannattaa panostaa ja markkinoida näistä ominaisuuksia läpinäkyvästi. Kysyttyjen alueiden tonttireserviä ja kysynnän tyydyttämistä on syytä painottaa enemmän. Suositutkaan alueet eivät kuitenkaan sovellu kaikkien tarpeisiin, joten tonttinvaihtoehtoja tulee olla myös alueilta, jotka rakentuvat kenties hitaammin, mutta joiden kumminkin oletetaan kohtuullisella aikajänteellä rakentuvan. Tällaisilla alueilla etuna saattaa myös olla halvempi hinta. Kaikki yritykset eivät esimerkiksi tarvitse tonttia näkyvimmältä mahdolliselta paikalta.

3.4.3 Maaomaisuuden hallintajärjestelmä

Kunnan tulisi valita sellainen maaomaisuuden hallintajärjestelmä, joka on mitoitettu kunnan tarpeiden mukaan, jotta hallintajärjestelmän ylläpitämisestä ei tule itsetarkoitus (Uudenmaan liitto 2007, s. 28). Esimerkiksi Raumaan kuntaliitoksella 2007 liittyneessä manner-Suomen pienimmässä Kodisjoen kunnassa maanvuokrasopimusten hallinta hoitui vähäisen volyyminsä ansiosta kevyellä paperikirjanpidolla ilman sähköisiä hallintajärjestelmiä. Kunnissa, joissa esimerkiksi useita tuhansia vuokrasopimuksia, tulee tukeutua luotettavaan ja toimintavarmaan maaomaisuuden hallintajärjestelmään. Parhaimmillaan sopivasti mitoitettu järjestelmä tehostaa ja helpottaa merkittävästi maaomaisuuden hallintaa sekä parantaa järjestelmän luotettavuutta.

Maaomaisuuden hallintajärjestelmällä on merkittävä roolinsa kirjanpitoon nähden. Kuntien kirjanpidon näkökulmasta kunnan maaomaisuudesta tulee olla tiedot maa- ja vesialueista kohteittain. Vähimmäisvaatimuksen mukaisia tietoja ovat pinta-ala, yksilöintitiedot, hankintameno ja hankinta-ajankohta. Käyttöomaisuuskirjanpidossa seurataan kirjanpituvuoden myyntien ja ostojen erotusta. Kirjanpitolaki mahdollistaa, että maa- ja vesiomaisuus voidaan kirjata vaihto-omaisuuteen. Tällöin raakamaan hankinta, kaavoituskulut ja kunnallistekniikan rakentamisen kulut (kuin myös myyntitulot) voidaan kohdistaa samaan tilikauteen. Menettelyllä voidaan maapolitiikan kannattavuutta seurata tarkemmin kohdetasolla, mutta järjestelmän ylläpito voi olla työlästä (Uudenmaan liitto 2007, s. 28-29).

3.5 Tonttien luovutus

3.5.1 Luovutuksesta yleisesti

Tontinluovutuksen tarkoitus

Tontinluovutuksen keinoin kunta voi toteuttaa asunto- ja elinkeinopoliittisia tavoitteita, jotka voivat liittyä uusien asukkaiden houkuttelemiseen, väestön kasvun rajaamiseen tai ohjaukseen. Oikeaoppisella tontinluovutuspolitiikalla voidaan kattaa kunnalle aiheutuneita kustan-

nuksia koskien tonttien yhdyskuntarakentamista. Myös asemakaavoituksen mukaista tonttien käyttöönottoa ja rakentamista voidaan seurata, kontrolloida ja nopeuttaa (Kuntaliitto 2017a).

Tonttien markkinointi

Tonttien markkinointitarpeet vaihtelevat Suomessa paljon. Kasvukeskuksissa ja näiden kehysalueilla asunto- ja yritystonttien markkinointitarvetta ei välttämättä ole. Ilmoitukset paikallislehdissä ja internetissä saattavat olla riittävät toimenpiteet. Täysin uusien alueiden tarjonnassa saattaa syntyä tarve erityisille toimenpiteille tonttien rakentamisen edistämiseksi (Kuntaliitto 2017a). Huomionarvoista on, että kysytyille alueille on turhaa käyttää resursseja markkinointiin, jos tontit ilman näitäkin toimenpiteitä käyvät hyvin kaupaksi.

Kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla tonttimarkkinointi on myös osa koko kunnan markkinointia. Asuinkunnan valintaan vaikuttavia tekijöitä ovat asukkaan näkökulmasta myös muun muassa työmahdollisuudet, palvelutaso, liikenneyhteydet, ympäristö, vapaa-ajan mahdollisuudet. Pelkän tontin ominaisuudet eivät välttämättä saa asukastaan valitsemaan asuinkuntaansa. (Kuntaliitto 2017a).

Kuntien asema tonttien tarjoajana on nähty niin vakiintuneeksi, että tämän korostamiseen on harvoin tarve. Tarkoituksenmukaisinta ja hyödyllisintä on, että kunta tekee yleismarkkinointia ja tuo ominaisuuksiaan esiin esimerkiksi erilaisissa kampanjoissa ja messujen yhteydessä (Kuntaliitto 2017a).

Yritystonttien markkinointitarve on jatkuvaa koko Suomessa. Yritysten näkökulmasta kunnan maantieteellinen sijainti, liikenneyhteydet, saatavissa olevat energiamuodot, työvoiman saatavuus, verkostoitumismahdollisuudet muiden alueen yritysten kanssa sekä muut vastaavat tekijät ovat ratkaisevia sijoittumispäätöksessä (Kuntaliitto 2017a). Sekä asuin että yritystonteille on yhteistä, että monipuolisia tontteja sopivilta sijainneilta tulisi olla tarjolla riittävästi. Yhteistyötä tonttien markkinoinnissa on myös mahdollista tehdä yritysten ja rakennusliikkeiden kanssa, esimerkiksi osana kumppanuuskaavoitusta.

Tontinsaajien valinta

Tontinsaajien valintaperusteet vaihtelevat Suomen kunnissa. Tontin hakemiselle voidaan asettaa hakuaika ja hakuajan päättymisen jälkeen tapahtuva tonttiarvonta erillisine valintakriteereineen. Kriteerit voivat liittyä esimerkiksi tonttia hakeneiden keskinäiseen etusijaan, joka asettaa esimerkiksi tietyt hakijat eri kategorioihin. Tontit voivat olla haettavissa jatkuvasti, niin että ensimmäinen hakija saa tontin. Kunnan noudattama käytäntö riippuneen paljon kunnan yleisestä tonttikysynnästä sekä haettavasta tonttityypistä. Mahdollista on myös tonttien saajien valinta tarjous- tai laatukilpailun kautta.

3.5.2 Luovutustavat

Yleistä

Suomen kunnissa tontit myydään tai vuokrataan tai hyväksytään molemmat vaihtoehdot. Myyminen voi olla myös kytketty rakentamisvelvoitteen täyttämiseen. Tonttia ei myydä vuokralaiselle ennen kuin tämä on täyttänyt vuokrasopimuksessa mainitun rakentamisvelvoitteen. Luovutustavoissa on omat etunsa ja haittansa, niin luovuttajan kuin luovutuksen saajan näkökulmasta katsottuna (ks. taulukko 4).

Taulukko 4 Tontin myynnin ja vuokrauksen edut ja haitat luovuttajan ja luovutuksensaajan näkökulmista (Mukaillen Virtanen 2000, s. 41).

Tontinmyynnin etuja (+) ja haittoja (-)	
Kunnan näkökulmasta	Vuokralaisen näkökulmasta
<ul style="list-style-type: none"> + Ansiottoman arvonnousun turvaaminen suurilta osin kunnalle + Kaavan toteuttamista tukevat vuokrasopimusehdot (esim. rakentamisvelvoite) + Tontin vuokrauksella voi olla edullisia vaikutuksia asuntojen vuokratasoon + Edullinen vaikutus hintatasoon yleisillä tonttimarkkinoilla + Tasainen tulovirta myös lamakausina, jolloin myyntiä ei ole + Alueen maankäytön järjestelytarpeiden helpottaminen vuokrakauden päättyessä - Tontilla olevia rakennuksia saatetaan hoitaa huonommin ainakin vuokrakauden loppupuolella - Vuokratulot kertyvät hitaasti ja vuokra voi jäädä jälkeen käyvästä vuokratasosta - Lainsäädäntö turvaa voimakkaasti vuokralaisen etuja (lunastusoikeus tai vuokrauksen lakisääteinen jatkaminen) 	<ul style="list-style-type: none"> + Pienempien pääomien sitominen rakennushankkeeseen alkuvaiheessa + Pienempi verorasitus - Tontin menetyksen uhka vuokrakauden päättyessä - Kiusalliselta tuntuvat vuokraehdot - Mahdollisesti vähäisempi luottokelpoisuus (vuokrakauden lopulla) - Omistukseen liittyvän psykologisen tyydytystekijän puuttuminen - Kiinteistön myynnin haasteet vuokrakauden lopulla - Vuokralainen hyöty ansiottomasta arvonnoususta vähäisempi kuin omistajalla - Mahdollinen vuokrankorotus vuokrakauden loputtua
Tontinvuokrauksen etuja (+) ja haittoja (-)	
Kunnan näkökulmasta	Vuokralaisen näkökulmasta
<ul style="list-style-type: none"> + Nopea pääoman muodostus uusiin ostoihin - Ansiottoman arvonnousun menetys - Asemakaavoituksen järjestelyt voivat olla hankalampia ja kalliimpia - Kauppakirjaan ei voida sisällyttää samankaltaisia erityisehtoja kuin maanvuokrasopimukseen - Myöhemmän kiinteistökeinottelun edellytysten mahdollinen syntyminen 	<ul style="list-style-type: none"> + Ansioton arvonnousu suurelta osin ostajan hyväksi + Varmuus hallinnasta, psykologinen tyydytys + Hyvä luottokelpoisuus + Kiinteistön myynti helpompaa joka vaiheessa - Rahoitus voi olla rakentamisen alkuvaiheessa raskasta - Omistustontista on maksettava enemmän veroa kuin vuokratontista

Vuokraus

Vuokrauksen merkittävä etu on, että pidemmän aikavälin tarkastelussa kunta saa ainakin osaksi tulevan arvonnousun. Vuokrauksen kautta tulo on vakaata ja jatkuvaa, myös lama-aikoina. Lisäksi vuokrasopimuksen erityisehdoin kaavojen toteutumisesta voidaan edistää. (Virtanen 2004 s. 40-41). Vakaa tulovirta lisää myös ennustettavuutta kunnan talousarviossa ja edelleen investointimahdollisuuksien suhteen. Vuokratontin asemakaavan mukaista käyttöä voidaan valvoa ja siihen voidaan puuttua monipuolisten vuokrasopimusehtojen nojalla helpommin, kuin omistustonttien suhteen. Omistustontteja koskeviin kauppakirjoihin ei voida asettaa yhtä monipuolisia ehtoja. Yksi hyvä puoli voi olla myös se, että vuokralaisen ei tarvitse sitoa pääomia vuokratonttiin, vaan nämä voi käyttää tyypillisesti suuriin rakennuskustannuksiin.

Myynti

Tonttimyynnillä kunta saa nopeasti pääomia uusiin ostoihin, mutta tontin arvonnousu menetetään merkittävältä osalta ja kaavajärjestelyt voivat tulla hankalammiksi ja kalliimmiksi. Kauppakirjaan ei voida sisällyttää samanlaisia erityisehtoja kuin vuokrasopimukseen. Myynti voi myös luoda edellytyksiä kiinteistökeinottelulle tulevaisuudessa (Virtanen 2004 s. 40-41).

Perholan (2000) tekemän tonttien alennusmyyntiä koskevan tutkimuksen mukaan tonttien alennusmyynti voi olla taantuvalla kunnalla yksi keino saada uusia asiakkaita kuntaan, saada kaupaksi kunnan suurta tonttivarantoa tai paikata kunnan taloutta. Yleisesti kampanjat on nähty tehokkaiksi. Perholan mukaan puolessa tutkituista tapauksissa alennusmyyntikampanjat lisäsivät tonttien myyntiä noin 20 %.

3.5.3 Luovutusehdot

Tonttien luovutusehtojen merkitys

Kunta voi toteuttaa tonttien luovuttamisen keinoin asunto- ja elinkeinopoliittisia tavoitteitaan. Tontinluovutuksen keinoin voidaan houkutella uusia asukkaita sekä rajoittaa tai ohjata väestön kasvua. Oikeilla tontinluovutuspolitiikan keinoilla kunta saa perittyä takaisin kustannuksia, jotka ovat aiheutuneet yhdyskuntarakentamisesta. Tontinluovutusehdoilla kunta pystyy ohjaamaan yksityiselläkin tasolla tonttien rakentumista.

Yleisesti luovutusehdot liittyvät muun muassa tonttien hinnoitteluun, tontin rakentamiseen ja rakentamisaikatauluun liittyviin velvoitteisiin ja sanktioihin (Kuntaliitto 2017a). Tarkoituksenmukaisilla luovutusehdoilla onkin merkityksellinen roolinsa, jotta kaavoitettu alue saadaan ajallaan ja kustannustehokkaasti käyttöön. Esimerkiksi ilman kunnan määrittämiä rakentamisvelvoiteaikoja ja niihin kytkettyjä sanktioita jäisivät monen tontin rakentuminen todennäköisesti vuokralaisen oman aikataulun ja intressien varaan. Tällöin kallis rakennettu kunnallistekniikka saattaa olla vajaakäytössä vuosikausia.

Tonttikeinottelun estäminen

Luovutusehdoilla on tärkeä rooli myös tonttikeinottelun hillitsemisessä. Virtasen mukaan perusedellytys on, että tonttien hinta on lähellä käypää hintatasoa (Virtanen 2000, s. 34). Erinäisten sopimussakkojen käyttö on myös tehokas toimi hillitsemään tonttikeinottelua. Rakentamattoman tontin vuokraoikeuden siirtämisestä voidaan määrätä tuntuva lisämaksu.

Toinen keino on tuntuva sopimussakon ja purkavan sopimusehdon käyttö, jotka on kytketty talon rakentamisvelvoitetta koskevaan määräaikaan ja edelleen tämän laiminlyöntiin.

Tonttien hinnoittelu

Kuntaliiton mukaan tonttien hinnoittelussa käytetään hyvinkin erilaisia perusteita. Muuttotappiokunnat saattavat luovuttaa tontteja lähes ilmaiseksi. Yritystonteissa vastaava ilmiö voi tapahtua asiayhteydessä, jossa tietyn yrityksen työllistävät ja muut elinkeinopoliittiset vaikutukset nähdään niin merkittäviksi, että kauppahinnan osuus on katsottu merkityksettömäksi. Kuntien välinen kilpailutilanne voi esimerkiksi lähellä kasvukeskuksia aiheuttaa paineita hintakilpailulle. Yleinen hinnoitteluperuste kasvukunnissa on ollut tonttien hinnan suhteuttaminen yksityisten välisten kauppojen hintatasoon (Kuntaliitto 2017a).

Tonttien hinnoittelu voi myös perustua maanhankinta-, kaavoitus-, suunnittelu- ja rakentamiskustannuksiin. Pelkkä tuotantokustannusperusteinen hinnoittelu voi kuitenkin aiheuttaa eri alueiden välille merkittäviä hintaeroja (Kuntaliitto 2017a). Jotta tonttien hinta olisi asukkaisiin nähden kohtuullinen, tulisi tuotantoperusteisessa hinnoittelussa todennäköisesti olla tiedossa suhde yksityisten markkinoiden tonttintahintatasoon. Muutoin tontin hinta voi muodostua jopa yli käyvän hintatason. Esimerkiksi rakentamiskustannukset voivat vaihdella eri alueilla voimakkaastikin. Tonttien hinnoittelun tulisi olla alueellisesti yhtenevä, sillä puhtaasti tonttikohtainen hinnoittelu voi olla ongelmallista. Kunnan omassa harkinnassaan on, miten kalliisti rakennettavilla alueilla hinnoittelu tapahtuu. Kysytyillä alueilla tontit saattavat käydä kaupaksi korkeasta hinnasta huolimatta, mutta tämä voi heijastua tonttien yleiseen hintatason nousuun. Taloudellisesti haastavassa tilanteessa olevien kuntien ei liene järkevää kaavoittavaa rakennuskustannuksiltaan kalliille alueelle laisinkaan, ellei tämä ole yhdyskuntarakentamisen kannalta tarkoituksenmukaista. Virtasen mukaan tonttikohtainen omakustannushinta voi johtaa järjettömiin lopputuloksiin sekä on menetelmänä työläs (Virtanen 2000, s. 32).

Hinnoittelu voi perustua myös huutokauppa- tai tarjouskilpailumenettelyyn, joissa molemmissa tapauksissa korkein tarjous voittaa. Luonne-erona menettelyillä on se, että huutokauppa on avoin ja tarjouskilpailu suljettu (Birell 2010, s. 42).

Vedenojan haastattelututkimus antaa viitteitä, että suurissa kunnissa tonttien hinnoittelu perustuu jopa kaikkien tonttityyppien (asuin- ja yritystontit) vyöhykehinnoitteluun. Pienemmissä kunnissa hinnoittelu voi perustua niin sanottuun aluehinnoitteluun, vyöhykehinnoitteluun tai näiden erilaisiin variaatioihin (Vedenoja 2017, s. 57-58).

1) Asuintontit

Varsin yleinen maapoliittinen tavoite kunnissa on, että tonttihinnoittelulla pyritään hillitsemään yleistä hintatason kohoamista. Kuntaliiton mukaan omakotitonttien hinta määritelläänkin noin 10-30 % käypää hintaa alemmaksi, jolloin kunta hillitsee omalta osaltaan yleisen hintatason nousua alueellaan. Hintasääntelyn piirissä olevan asuntotuotannon kohteissa (esimerkiksi valtion tukema asuntotuotanto) tuen antajalla on hintaa määrittelevä vaikutuksensa (Kuntaliitto 2017a).

Maanmittauslaitoksen asuntotontin hinnan määrittäystä koskevan tutkimuksen mukaan valtakunnallisella tasolla tarkasteltuna kunnat myyvät asuntotontteja keskimäärin noin 34 % halvemmalla kuin yksityiset. Ero kasvaa siirryttäessä suurista keskuksista pieniin. Pääkaupunkiseudulla ero on 28 % ja ei-kasvavilla, pienillä seutukunnilla noin puolet. Yksi selittävä tekijä on, että kuntien tontit sijaitsevat uusilla alueilla, joilla tontit ovat halvempia kuin valmiin kaupunkirakenteen sisällä olevat tontit, jollaisten osuus on yksityisten myymissä tonteissa suurempi. Kunnan intressinä on tavallisesti toteuttaa uudet kaava-alueet nopeasti, joten kunnan kannattaa myydä käyvän hintatason alarajalla tai hieman alle. Ei-kasvavilla paikkakunnilla kunnat saattavat subventoida tontteja ja myydä niitä alle tuotantokustannushinnan. On arvioitu, että selvästi alle käyvän hinnan myyminen lienee aikaisemmin ollut yleisempää kuin nykyään (Maanmittauslaitos 2007, s. 25). Edellä mainittu toimintatapa saattaa kuitenkin herättää epäilyksiä itse tonttien tai asianomaisen kunnan suhteen.

2) Yritystontit

Kuntaliiton mukaan yritys- ja liiketonttien hinnoittelu perustuu tyypillisesti tapauskohtaiseen neuvotteluratkaisuun, joissa ratkaisevia ovat sekä tonttikohtaiset tekijät että yrityshankkeen elinkeinopoliittiset vaikutukset (Kuntaliitto 2017a). Hinnoittelun lähtökohtia voivat olla muutkin edellä mainitut hinnoitteluperusteet, kuten tonttien tuotantokustannukset, tarjouskilpailu tai muutoin kohtuulliseksi katsottu hinnoittelu. Erityisesti yritystonttien hinnoittelun osalta kunnan tulee noudattaa erityistä tarkkuutta muun muassa jäljempänä kerrottavan valtioneuvoston päätöksen huomioon ottamisen osalta.

3) Muut asemakaavoitetut alueet

Kunta voi vuokrata erinäisiin tarkoituksiin esimerkiksi lisäalueita asemakaavoitettuihin tontteihin tai muuhun käyttöön. Alueet voivat myös olla esimerkiksi vapaa-ajan viettoon liittyviä huvila-alueita tai muita niin sanotusta perinteisestä tonttimaasta poikkeavia erityiskohteita. Maapoliittisessa ohjelmassa kunnan on tarkoituksenmukaista linjata yleisellä tasolla tällaisten alueiden luovutuksen reunaehdot, jotta päätöksenteko on yhdenmukaista ja työmäärältään kohtuullisena.

3.5.4 Valtioneuvoston päätöksen huomiointi

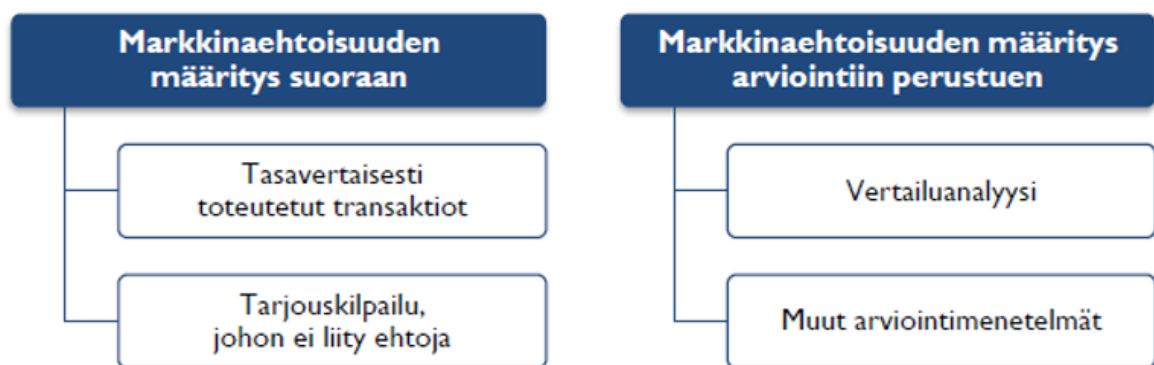
EU:n valtioneuvoston päätöksen käsite ja tulkinta

Valtioneuvoston päätös on osa EU:n kilpailupolitiikkaa, jonka tavoite on terveen kilpailun edistäminen sisämarkkinoilla. Valtioneuvoston päätöksellä tarkoitetaan julkisten varojen kanavoimaa yrityksille, jotka ovat julkisia tai yksityisiä. Pääsääntö on, että julkisen viranomaisen myöntämä valtioneuvoston päätös on kiellettyä. Euroopan komission huolehtimisvastuu yhdessä jäsenvaltioiden kanssa on valvoa kansallisia tukijärjestelmiä (EUVL 2016/C 202/47, 107 ja 108 artikla, Vedenoja 2017, s. 20-21). Euroopan komissio on hyväksynyt 2016 Komission tiedonannon EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtioneuvoston päätöstä (EUVL 2016/C 262/1). Ohjeellisen sääntelyn tarkoitus on selvittää valtioneuvoston päätöksen käsitteenä perustuen unionin tuomioistuimen tulkintaan käsitteestä. (Vedenoja 2017, s. 34).

Valtioneuvoston päätöksellä on vaikutuksia kuntien harjoittamaan maa- ja elinkeinopolitiikkaan. Kunnan luovuttaessa tai vuokratessa kiinteistön, voidaan markkinatasoa alhaisempi kauppahinta tai maanvuokra katsoa kielletyksi valtioneuvoston päätöksen (HE 268/2014 vp, 232). Tarkemmin,

valtiontukien käsite kattaa muun muassa rahasuorituksen, maa-alueiden ja rakennusten hinnoittelun, kunnan avustukset, laina- ja takausjärjestelyt, korkoedut sekä pääomarahoituksen. Tuen myöntö on kiellettyä, kun julkisia varoja kohdistetaan yksityisiin tai julkisiin yrityksiin, etu on valikoiva eli kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin, toimenpiteellä on vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan sekä kun toimenpide uhkaa vääristää tai vääristää kilpailua. Kuntaliiton mukaan kuntien on tärkeää huomioida ajoissa EU:n valtiontukisääntely, sillä valtiontukiin liittyvä ohjeistus on epäselvää ja vaikeasti tulkittavaa. (Kuntaliitto 2017a).

EU:n valtiontukilainsäädäntöön liittyvässä EU:n oikeuskäytännössä ”yritys” -käsite ulottuu käytännössä tahoihin (esimerkiksi yksityishenkilö ammatinharjoittajana, yhdistykset ja urheiluseurat), jotka eivät kansallisessa lainsäädännössä ole yrityksiä. Merkitystä on vain sillä, harjoittaako kyseinen taho taloudellista toimintaa, koska EU:n oikeuskäytännössä yritykset on määritelty yksiköiksi, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa, riippumatta oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta (Vedenoja 2017, s. 20).



Kuva 6 Valtiontukitiedonannossa esitetyt markkinaehtoisuuden määrittämistavat, perustuen EUVL 2016/C 262/1, kohdat 84–105 (Vedenoja 2017).

Valtiontukisääntelystä kuntalaissa

EU:n valtiontukisääntöjen ohella kansallisessa lainsäädännössä valtiontukisääntelyä on huomioitu kuntalaissa (410/2015). Markkinaehtoisuuden määrittelystä kuntalaissa on säädetty seuraavasti kuntalain 130 §:ssä, jonka mukaan kunta voi luovuttaa tai antaa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja. Tarjouskilpailun on oltava avoin ja siitä on tiedotettava riittävästi. Kunnan luovuttaessa tai antaessa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön ilman 1 momentin mukaista tarjouskilpailua, puolueettoman arvioijan on arvioitava kiinteistön markkina-arvo tai markkinaperusteinen vuokrataso. Kunnan on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään. (KuntaL 130 §.)

Valtiontukisääntelyn oikeuskäsittely

Vedenojan tutkimuksessaan tarkasteleman toteutuneen oikeuskäytännön perusteella valtiontukitapauksia käsitellään eri päätöksentekokelemissä eri tavalla. Osin tämä johtuu Euroopan unionin, Euroopan komission ja Suomen kansallisten tuomioistuimien toimintaan kohdistuvista erilaisista velvollisuuksista ja oikeuksista Euroopan komissiolla on velvollisuus arvioida tukitoimenpiteen soveltuvuutta Euroopan sisämarkkinoille ja komission on siten selvitettävä tosiasiallinen valtiontukien olemassaolo (EUVL 2009/C 85/1, 8–10 kohta). Tästä

syystä tehdyt komission päätökset perustuvat monitahoisiin selvitykseen tuen olemassaolosta ja määrästä. (Vedenoja 2017, s. 49.)

Suomen kansallisilla tuomioistuimilla on vastaava toimivalta selvittää mahdollisen valtiontuen olemassaolo, mutta ainakaan HaO ja KHO eivät ole vapaaehtoista oikeuttaan toistaiseksi käyttäneet. Käytännössä kansallisissa oikeustapauksissa on käsitelty vain menettelytapojen noudattamista liittyen markkinaehtoisuuden etukäteismäärittelyyn (avoin tarjouskilpailu tai ulkopuolinen arvio). Yleensä toimenpidettä koskeva päätös on kumottu menettelyvirheen nojalla, mutta EU-lainsäädännön näkökulmasta tämä ei ole välttämätöntä, vaan tuen tosiasiallisen olemassaolon selvitys ja oikeustapauksen ratkaisu mahdollisen tuen olemassaolon perusteella olisi mahdollista. Vedenoja pitää todennäköisenä tuomioistuinten käytäntöjen erojen syynä resurssikysymystä. EU-tason oikeustapausten ratkaisu on voinut viedä aikaa jopa 10 vuotta, kun esimerkiksi KHO on antanut ratkaisun 1-2 vuoden kuluessa. (Vedenoja 2017, s. 49-50.)

Suomessa toteutuneet EY:n tuomioistuinten ennakkotapaukset osoittavat, että valtiontukisäännökset tulee huomioida kuntien kiinteistökaupoissa, sillä komission linja on erittäin tiukka ja ehdoton koskien valtiontukisäännösten arviointia. Komission tiedonannon noudattaminen edellyttää läpinäkyvyyttä kaupanteossa ja hinnan määrittämisessä. Hinnoittelun tulisi perustua ulkopuolisen kiinteistöarvioijan objektiivisiin vertailuarvioihin. Suomessa kiinteistöjen myyntiä ja hinnoitteluperiaatteita on pidetty kansallisena, kuntien itsehallintoon lukeutuvina asioina. (Kuntaliitto 2017a.)

Euroopan komission ja unionin oikeustapaukset osoittavat, että kohteen markkina-arvoa koskevan arvion tulee olla riittävän tuore. Myös jälkikäteen pätevästi tehty arvio riittää osoittamaan kohteen markkina-arvon. Esimerkiksi erään oikeustapauksen 2,5 vuotta ennen kaupantekohetkeä laadittu arvio katsottiin vanhentuneeksi. Arvioinnin pätevyyteen vaikuttaviksi yleisiksi tekijöiksi Vedenoja näkee, että arvio koskee itse kaupan kohdetta, markkina-tilanteen käsittely on kattavaa sekä arvoon vaikuttavat tekijät, laskelmat ja lopullinen markkina-arvo on yksiselitteinen ja perusteltu. Nykyisen valtiontuki tiedonannon mukaan markkina-arvon osoittamiseen ei riitä tarjouskilpailutilanteessa vain yksi saatu sitova tarjous. Viranomaisen tulee varmistaa lisätoimin, että tulos vastaa markkina-arvoa. (Vedenoja 2017, s. 50-51.)

Valtiontukisääntelystä Suomessa

Vedenoja (2017) on tutkimuksessaan haastatellut 11 kunnan asiantuntijoita liittyen valtiontukisääntelyn vaikutukseen markkinaehtoisuuden määrittämisessä kuntien tontinluovutus- ja maanvuokraustoiminnassa. Yleisin toimintatapa kunnissa oli, että markkina-arvot ja markkinavuokratasot määritettiin vyöhyke- tai aluehinnoittelun periaatteilla. Aluehinnoittelua tarkennettiin erityiskohteissa erillisarvioin. Tutkimus osoitti, että valtiontukilainsäädännön tiedostamisen on havaittu lisänneen ulkopuolisten kiinteistöarvioijien käyttöä (Vedenoja 2017). Vedenojan mukaan vyöhykehinnoittelun ollessa kyseessä yksittäisten tonttien erityisominaisuudet voidaan huomioida vyöhykehinnan vaihteluvälin puitteissa. Yksilöllisiä ominaisuuksia ei tarkasteltu millään muulla keinolla haastatelluissa kunnissa. Ongelmia saattoivat aiheuttaa eräissä tapauksissa tontin kaavaratkaisut sekä sijainti esimerkiksi poikkeavan arvokkaalla paikalla (esimerkiksi ydinkeskusta tai vesistön välitön läheisyys). (Vedenoja 2017, s. 62.)

Tutkimuksessa havaittiin, että tonttien luovutusmäärien ollessa suuria, on vyöhykehinnoittelun teettäminen ja päivittäminen kannattavaa ja kustannustehokasta. Vyöhykehinnoittelun

ei todettu olevan välttämättä paras ratkaisu kaikille tonttityypeille erityisesti kunnissa, joissa tiettyjen tonttien (esimerkiksi asuinkerrostalotontit) luovutusmäärät ovat alhaisia (Vedenoja 2017, s. 79).

Erityisesti kuntaliitto sekä muutkin koulutusoperaattorit ovat kuluneen vuosikymmenen aikana panostaneet valtiontukilainsäädännön tekemiseksi tunnetummaksi kuntasektorin asiantuntijoille. Tuntuma on, että valtiontukisääntely on nykyään jo monille kunnille yleistasolla tuttua ja tiedostettua, mutta välttämättä ulkopuolista arvioijaa ei silti käytetä riskeistä huolimatta.

3.5.5 Tontintuotantoketjun strukturointi ja optimointi

Tontintuotantoketju on tärkeä kokonaisuus asemakaavojen toteutumisessa. Tyypillisesti tontintuotantoketju muodostuu aina maanhankinnasta tonttien rakentamiseen. Koska tontintuotantoketju on monivaiheinen (kuva 7) ja vaatii monien eri hallintokuntien yhteistyötä, ovat katkokset ja viivästyksset mahdollisia. Yhteisesti sovituilla toimintatavoilla ja avoimella yhteistyöllä monet ongelmat voidaan välttää, vaikka toteutuksessa voi aina ilmetä yllätyksiä joita välttämättä kukaan ei osaa odottaa. Rinkisen haastattelututkimuksen tulosten mukaan hallintokuntien välinen yhteistyö on nähty olevan avainasemassa. Yhteinen tavoite sitouttaa ja motivoi eri suunnitteluosapuolia kantamaan vastuunsa oman osuuden hoitamisesta huolellisesti ja ajallaan. (Rinkinen 2007, s. 28). Maankäyttöön sidoksissa olevan hankkeen toteuttamiseksi on kunnassa tarkoituksenmukaista laatia erillinen maankäytön toteuttamisohjelma, josta ilmenee hankekohtainen osallisten muodostamien suunnittelu- ja toteutusvaiheiden hallittu kokonaiskuva.



Kuva 7 Tontintuotantoketjun viitekehys (Rinkinen 2007, s. 27).

3.6 Kaavoituksen ja maapolitiikan yhteensovittaminen

Maapolitiikan suhde kaavoituspolitiikkaan on keskeinen, sillä maapolitiikan tehtävä on edistää kaavoitusta ja edelleen kaavojen toteutumista. Kaavoituksella on vaikutusta maan hintoihin, joka on maapolitiikan kannalta tärkeä asia. Parhaimmillaan maa- ja kaavoituspolitiikka tukevat toisiaan, mutta pahimmillaan ne tuottavat toisilleen haittaa huonosti hoidettuina. Maapolitiikan ja kaavoituksen välisen yhteistyön tulee olla aktiivista ja vuorovaikutteista sekä päätöksentekijöihin tulee olla riittävästi yhteydessä. Tyypillisinä maapolitiikan ja kaavoituksen yhteisinä aihepiirejä ovat kaavoitettavan alueen omistukseen liittyvät asiat, kaavoituskohteen ulottuvuus, rakennuskieltojen ja -rajoitusten käyttö, maankäyttösopimukset sekä kaavataloudellisuuteen liittyvät kysymykset. (Virtanen 2000, s. 35-36.) Edellä mai-

nituisissa asioissa voidaan nähdä, että sekä kaavoittajan että maapolitiikasta vastaavan asiantuntijan vuorovaikutuksen toimiminen on keskeisessä asemassa hyvän lopputuloksen kannalta.

Aktiivisella maapolitiikalla kunta voi varmistaa, että kaavoitetut tontit, rakennettu kunnallistekniikka, katuverkosto ja lähipalvelut tulevat ajallaan ja kustannustehokkaasti käyttöön. Usein jo tieto kunnan valmiudesta käyttää tarvittaessa kaikkia lain sallimia maapoliittisia keinoja on omiaan laukaisemaan ongelmatilanteita ja johtamaan neuvottelutuloksiin. Poliittista tahtotilaa ei ole aina ollut riittävästi tarvittavien keinojen käyttöön. Nopeasti kaavoittavia kuntia yhdistää se, että nämä kunnat ovat tarpeen vaatiessa valmiita jämäköidenkin keinojen käyttöön. (Rinkinen 2007, s. 31-32.)

3.6.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja maakuntakaavoitus

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista päättää valtioneuvosto. Alueidenkäyttötavoitteet ovat osa MRL:n mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea asioita, joilla on aluerakenteen, alueiden käytön taikka liikenne- tai energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys, merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön tai valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyYTEEN, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita annettaessa on otettava huomioon MRL:n yleiset tavoitteet ja MRL:n 5 §:ssä säädetyt alueiden käytön suunnittelun tavoitteet. (MRL 22 §).

Valtioneuvosto on viimeksi päättänyt 14.12.2017 valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, joilla on korvattu aiemmat alueidenkäyttötavoitteita koskevat päätökset. Päätös on tullut voimaan 1.4.2018. Maakuntauudistuksen toteutuessa kaavoitusta koskeva valtion jälkivalvonta poistuu ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys ennakollisena viranomaisyhteistyön välineenä korostuu. (Ympäristöministeriö 2018b.)

Maakuntakaavoitus

Maakuntakaava on osa maakunnan suunnittelua, jossa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet sekä osoitetaan tarpeellisia alueita maakunnan kehittämisen kannalta. Aluevaraukset maakuntakaavassa osoitetaan vain niiltä osin ja sillä tarkkuudella kuin valtakunnallisten tai maakunnallisten alueiden käyttöä koskevien tavoitteiden kannalta tai useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamisen kannalta on tarpeen. (MRL 25 §). Maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista (MRL 24.2 §). Maapoliittisessa ohjelmassa voidaan arvioida vastaavatko maakuntakaavassa esitetyt alueiden käytön periaatteet, alueidenkäyttöratkaisut, asutuksen laajenemissuunnat sekä yhteystarpeet kunnan kehitystarpeisiin (Uudenmaan liitto 2007, s. 11).

Maakuntakaavan laatimisesta vastaa tällä hetkellä maakuntaliitto (MRL 26 §). Maakuntauudistuksen toteutuessa maakuntien liitot lakkautetaan ja maakuntakaavoitus siirtyy maakuntien tehtäväksi (HE 14/2018). Maakuntauudistuksessa ei muuteta MRL:n mukaista kaavajärjestelmää eikä kaavojen välisiä keskinäisiä ohjaussuhteita. Vaikutuksia on lähinnä edellä mainitulla kaavoitusta koskevan jälkivalvonnan poistumisella.

3.6.2 Maapolitiikka ja yleiskaavoitus

Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa tai muutettaessa yleiskaavaa (MRL 32 §). Kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laadinnasta sekä ajan tasalla pitämisestä (MRL 36 §). Yleiskaavoituksen laatimistarvekynnys ylittyy mm. kun kunnan alueella on odotettavissa yleispiirteistä kaavoitusta edellyttävää yhdyskuntakehitystä, erityisiä ympäristöarvoja tai kun maakunnalliset ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet yleiskaavoitusta edellyttävät. Yleiskaavoja on pidettävä kunnan toimesta ajan tasalla, sillä ajantasainen yleiskaavoitus on tärkeää asemakaavoituksen ja kunnan maapolitiikan kannalta. (Kuusiniemi ym. 2013, s. 463-464.) Yleiskaavahankkeet ovat usein laaja-alaisia ja niiden toteutus voi vaatia monia selvitystarpeita, lausuntopyyntöjä sekä neuvotteluja useiden eri viranomaisen ja maanomistajien kesken. Kuntatalouden näkökulmasta erityisesti oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tehtävät ratkaisut merkitsevät toteutuessaan kauaskantoisia seurauksia (esimerkiksi rakentamisen ohjaus, maanhankintatarpeet ja yhdyskuntarakentamisen kustannukset), jossa vuorovaikutus maapolitiikan asiantuntijoiden kanssa on tärkeää, monien muiden viranomaisten ja päättäjien ohella.

Maankäyttöstrategialla (esimerkiksi yleispiirteinen aluevarausyleiskaava, yleiskaavavisio tms.) voi olla tavoitteellisen ohjauksen lisäksi merkityksensä maapolitiikan toimeenpanosuunnitelmana. Yleiskaavoituksella on mm. maanhankinnan suuntauksessa keskeinen merkitys. Maapolitiikan ja kuntatalouden hoidon näkökulmasta kunnan on tarkoituksenmukaista hankkia yhdyskuntarakentamista edellyttävät maa-alueet omistukseensa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, eli kaavoitusnäkökulmasta mieluisten jo ennen oikeusvaikutteisen yleiskaavan laatimista, mutta vähintään ennen alueen asemakaavoitusta. Mahdolliset yleiskaavan uudistustarpeet voivat myös olla tärkeitä lähtökohtia maapolitiikan kannalta (Uudenmaan liitto 2007, s. 11).

3.6.3 Maapolitiikka ja asemakaavoitus

Asemakaavoitus on kaavahierarkian tarkin taso, jonka toteuttamisen edistäjänä maapolitiikan keinoilla voi olla monia suotuisia vaikutuksia. Puutteet kaavataloudellisessa ajattelussa voivat johtaa kuntien päättäjät epäedullisiin kaavaratkaisuihin sekä välinpitämättömyyteen maapolitiikassa. Asemakaavoituksen toteuttamiskustannukset voivat vaihdella suurestikin aluekohtaisesti, joten viisaalla maanhankinnalla voidaan saavuttaa suuriakin säästöjä. (Virtanen 2000, s. 99). Kunnalla on myös kaksoisroolinsa ollessaan maanomistajana kaavoitushankkeessa. Asemakaavahankkeissa kunnan on valvottava etujaan kaavamonopolin kautta ja toisaalta toimittava muihin maanomistajiin nähden tasapuolisesti. Asemakaavoittamalla ja asemakaavan muutoksilla kunta voi saavuttaa mahdollisia maaomaisuudelle asetettuja tuottotavoitteita tai muita maapoliittisia tavoitteitaan. Merkityksetöntä ei myöskään ole, miten kunta kaavoittaa yksityisessä omistuksessa olevia maita (ks. luku 3.3.1).

Eräissä kunnissa saattaa olla havainnollista esittää asemakaavoitettujen alueiden ja haja-asutusalueiden välinen suhdeluku. Kunnan kehittämisen kannalta on tärkeää keskittyä muiden maapoliittisten keinojen ohella hajarakentamisen ohjaukseen, koska suuri hajarakentamisen pinta-ala suhteessa kaavoitettuihin alueisiin voi aiheuttaa yhdyskuntarakentamisen ja -rakenteen kannalta epäsuotuisaa kehitystä (ks. luku 3.8).

3.7 Asemakaavojen toteutumisen edistäminen

3.7.1 Rakentamisvelvoite

Sekä vuokrasopimuksessa, että kauppakirjassa voidaan ottaa kantaa tontin rakentamisvelvoitteen täyttämiseen. Vuokratontille rakentamisvelvoite kirjataan tyypillisesti ehtona, joka määrittelee rakentamisvelvoiteajan pituuden (esimerkiksi kolme vuotta vuokrasopimuksen allekirjoittamishetkestä lukien), mahdolliset sanktiot (esimerkiksi vuosivuokran kaksinkertainen määrä) sekä rakentamisvelvoitteen laiminlyöntiin kytketyn ehdon, jonka perusteella kunta voi irtisanoa maanvuokrasopimuksen. Mahdollinen voi myös olla lisämaksua koskeva ehto, joka on kytketty rakentamattoman tontin vuokraoikeuden siirtoon (esimerkiksi vuosivuokran moninkertainen sakkomaksu, mikäli tontin vuokraoikeus siirretään rakentamattomana).

Mikäli tontti myydään rakentamattomana, kirjataan kauppakirjaan tyypillisesti ehdon, jonka mukaan tonttia ei saa luovuttaa edelleen rakentamattomana ilman kunnan suostumusta tai määrättyä kauppahintaa korkeammasta hinnasta. Kirjaamisviranomaisen kirjaa rakentamisvelvoitetta koskevan kauppakirjaehdon maakaaren 12 luvun 5 §:n mukaisena vallintarajoituksena lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Rakentamisvelvoitetta koskevat ja tosiasiallisesti käytetyt sopimusehdot voidaan nähdä tehokkaiksi tonttikeinottelun estäjiksi.

Asikainen on 2015 tehnyt Kuntaliiton ylläpitämän kunnan maanmittarien yleisen sähköpostilistan kautta kyselyn koskien kuntien käytäntöjä maanvuokrasopimuksessa tarkoitetun rakentamisvelvoiteajan jatkamisen periaatteissa. Kyselyyn vastasi 31 kuntaa ympäri Suomea. Vastaajien joukossa olivat lähes kaikki suuret kunnat Suomesta sekä keskisuuria ja pieniä kuntia. Yleisesti ottaen kunnat ovat perustellusta syystä valmiita jatkamaan rakentamisvelvoiteaikaa noin 1-2 vuodella kerrallaan. Yleisin tapa oli, että rakentamisvelvoiteajan jatkamisesta ei kunnissa peritä erillistä korvausta. Vain noin 20 % kyselyyn vastanneista kunnista on tapana periä vaihtelevan suuruisia maksuja. Kyselyn myötä osa kunnista esitti, että asia on syytä ottaa kunnassa tarkastelun alle. Osa kunnista perii vakiosuuruisen maksun, osa tonttilajista (esim. omakotitontti, yritystontti) eri hinnoittelun. Perityt hinnat vaihtelivat noin 20 eurosta noin 500 euroon (sis. alv) / päätös. Yksi käytäntö on myös maanvuokran prosentuaalinen korottaminen (esim. 20 %) tai esimerkiksi vuokranmaksun kaksinkertaistaminen. (Asikainen 2015.)

3.7.2 Rakentamiskehotus

Kunta voi antaa rakentamiskehotuksen sitovan tonttijaon mukainen tontin tai rakennuspaikan omistajalle sekä haltijalle, mikäli sallitusta rakennusala tontilla ei ole käytetty vähintään 50 % tai kaavan mukaista tonttia ei ole rakennettu pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti, huomioon ottaen tontilla olevien rakennusten käyttötarkoitus, sijainti, rakentamistapa ja muut seikat. Edellytys on myös, että asemakaava on ollut voimassa vähintään kaksi vuotta. (MRL 97.1 §). Kehotus voi koskea sekä määrällistä että laadullista vajaan rakentamista. Rakentamiskehotusta ei saa antaa enintään kaksi asuntoa käsittävän asuinrakennuksen rakentamiseen tarkoitetulle asemakaavan mukaisen tontin omistajalla tai haltijalle, jos tontilla on käytössä oleva asuinrakennus. Mikäli asemakaavan mukaista tonttia ei rakenneta edellä mainitusti MRL 97.1 §:n edellyttämällä tavalla, on kunnalla oikeus ilman erityistä lupaa lunastaa asemakaavan mukainen tontti kolmen vuoden kuluessa siitä, kun rakentamiskehotus on annettu asianosaiselle tiedoksi. Ensisijainen lähtökohta rakentamiskehotuksen antamiselle on

rakennuskorttelien asemakaavan toteutumisen edistäminen. (MRL 97 §, Kuusiniemi ym. 2013, s. 534-535.)

Rakentamiskehotukselle voidaan nähdä monia syitä. Kuntaliiton (2017) mukaan vajaan rakentaminen kaava-alueella aikaistaa kaavoitusta uusilla alueilla ja aiheuttaa osaltaan vajaakäyttöä palveluihin. Rakentamattomat tontit aiheuttavat tappiota kunnallisteknisten järjestelmien kulumiseen liittyvään käyttöiän lyhenemiseen. Tonttien rakentuminen voi myös olla perusteltua kaupunkikuvallisesta näkökulmasta, jossa rakentamiskehotus voi toimia tehokkaana ja taloudellisena tapana kaavojen toteutumisen edistäjänä. Kuntaliitto (2017) suosittelee, että rakentamiskehotukseen perustuvan toimintalinjan valmisteluun päättäjien kanssa sekä menettelyn julkiselle keskustelulle ja kuntalaisten mielipiteiden kuulemiselle on varattava riittävä aika. Kehotusmenettelyä tulisi myös aina tarkastella huomioiden kunnan tosiasiallinen tonttimarkkinatilanne sekä menettelyn suhde kunnan muihin maapoliittisiin keinoihin nähden. Rakentamiskehotusmenettelyn piiriin kuuluville alueille on oltava selvät perusteet verrattuna alueisiin, jotka eivät menettelyn piiriin kuulu.

3.7.3 Korotettu kiinteistövero

Yleistä kiinteistöverotuksesta

Kiinteistövero perustuu maahan ja sillä sijaitsevien rakennusten verotusarvoon. Kiinteistön maapohjan ja rakennusten verotus määräytyy eri veropohjien mukaan. Kiinteistöveron maksaa verovelvollinen eli kiinteistön omistaja tai omistajan veroinen haltija, joka omistaa kiinteistön kalenterivuoden alkaessa (Kiinteistöverol 2, 5-6 §). Kiinteistövero on merkittävä kuntien verotulojen lähde, sillä kiinteistöveron saa täysimääräisesti se kunta, jonka alueella kiinteistö sijaitsee, riippumatta omistajasta. Kiinteistöveron perimisen tavallinen peruste on, että verotettujen kiinteistöjen omistajat hyötyvät julkisiin palveluihin ja infrastruktuuriin tehdyistä investoinneista (Niskakangas, s. 167).

Korotetun kiinteistöveron periminen

Kuntalain (410/2015) 111 §:n mukaan valtuuston on päätettävä kunnan kiinteistöveroprosenteista viimeistään talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Kiinteistöverolaisissa (654/1992) on säädetty kiinteistöveroprosenteille ala- ja ylärajat kiinteistöjen käyttötarkoituksen mukaisesti. Kiinteistöverolain nojalla kunnanvaltuusto voi erikseen määrätä rakentamattomalle rakennuspaikalle veroprosentin, joka on vähintään 2 % mutta enintään 6 %, lukuun ottamatta kiinteistöverolain 12 b §:ssä mainittuja kuntia, joissa korotettu kiinteistövero on määrätty pakolliseksi. Tätä erillistä veroprosenttia voidaan soveltaa kiinteistöverolain 12 a §:n toisessa momentissa mainittujen edellytysten täytyessä, eli kun:

- 1) asemakaava on ollut voimassa vähintään vuoden ennen kalenterivuoden alkua;
- 2) asemakaavan mukaan rakennuspaikan rakennusoikeudesta yli puolet on kaavoitettu asuntotarkoitukseen;
- 3) rakennuspaikalla ei ole asuinkäytössä olevaa asuinrakennusta eikä sille ole MRL:n 149 c §:ssä tarkoitettulla tavalla ryhdytty rakentamaan sellaista ennen kalenterivuoden alkua;
- 4) rakennuspaikalle on MRL:n 135 §:ssä tarkoitettu käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen;

5) rakennuspaikka on liitettävissä yleiseen vesijohtoon ja viemäriin vesihuoltolain (119/2001) 10 §:n mukaisesti;

6) rakennuspaikalla ei ole MRL:n 38 tai 53 §:ssä taikka 58 §:n 5 momentissa tarkoitettua rakennuskieltoa; ja

7) rakennuspaikka on saman omistajan omistuksessa.

Rakentamattoman asuinrakennuspaikan korotetun kiinteistöveron käyttö tuli mahdolliseksi vuonna 2001. Verotusarvo määräytyy vastaavan tyhjän tontin markkinahinnan mukaan riippumatta rakentamistilanteesta. Rakentamattoman tontin korotettu vero aikaistaa maanomistajan rakennuspäätöstä ja voi vaikuttaa myös asuntoinvestoinnin suuruuteen. (Lyytikäinen 2009, s. 233). Vuonna 2017 rakentamattoman asuinrakennuspaikan keskimääräinen suuruus sen käyttöönotaneissa kunnissa oli noin 3,12 % (Verohallinto 2017).

Korotetun kiinteistöveron vaikutus rakentamiseen

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) vuonna 2008 teettämän tutkimuksen mukaan omakotirakentamisen aloitusten lukumäärä kasvoi noin kymmenellä prosentilla kunnissa, jotka ovat ottaneet käyttöön rakentamattoman tontin korotetun kiinteistöveron. Yhden prosenttiyksikön nousu rakentamattoman tontin kiinteistöverossa lisäsi aloitettujen asuntojen määrää noin viidellä prosentilla. Rakentamiseen ei ollut tilastollista merkitystä asuinrakennusten yleisellä kiinteistöverotasolla. Vain rakennetun ja rakentamattoman tontin veroprosenttien erolla oli havaittava merkitys. (Lyytikäinen 2008.)

Kuntatalouden kannalta korotetulla kiinteistöverolla on edellä mainitun VATT:n teettämän tutkimuksen perusteella nähtävissä positiivisia vaikutuksia, kun rakennuspaikat tulevat kaavan mukaiseen käyttöön. Tuntuvastikin korotetun kiinteistöveron vaikutus ei liene merkityksellinen asuintonttien rakentamisen edistämistekijä kunnissa, joissa maan verotusarvo on matalalla tasolla. Kasvukuntien keskusten lähistöjen alueilla tilanteen voidaan olettaa olevan miltei päinvastainen. Kunnan sijainnista riippumatta voitaneen kuitenkin yleisesti ottaen nähdä, että jokainen korotetun kiinteistöveron vaikutuksen toteuttama rakennushanke on kuntien näkökulmasta positiivinen asia.

3.7.4 Yksityisten tonttien välitys, markkinointiyhteistyö sekä vapaaehtoinen osto

Yksityisten omistamien asuin- ja elinkeinotonttien markkinoille tuloa ja rakentumista voidaan edesauttaa ko. tonttien markkinoinnilla kunnan internet-sivuilla (ns. tonttipörssi) sekä esimerkiksi asuntomessuilla. Kunta voi laatia myyntimateriaaliin liittyvää aineistoa (kuten karttoja sekä kaavaotteita) tonttivaihdannan helpottamiseksi. Osana elinkeinopolitiikan hoitoa kunta voi tehdä elinkeinotonttien tai elinkeinoalueiden markkinointiyhteistyötä maanomistajien kanssa. (Uudenmaan liitto 2007, s. 35.)

Uudet asukkaat ovat useimmiten kunnan etu, vaikka rakentaminen ei tapahtuisikaan kunnan omistamalle maapohjalle. Kunta voi harjoittaa välillistä markkinointia auttamalla maanomistajia löytämään halukkaita ostajia tai toisinpäin. Kunnan ei ole syytä kilpailla kiinteistönvälittäjien tai muiden vastaavien ammatinharjoittajien kanssa. (Virtanen 2000, s. 44.)

Kunta voi linjata maapoliittiseen ohjelmaan periaatteen, jonka nojalla se voi ostaa rakentamattomia, yksityisessä omistuksessa olevia tontteja. Esimerkiksi Kankaanpään maapoliittisessa ohjelmassa on linjattu, että Kankaanpää voi ostaa yksityisessä omistuksessa olevia tontteja siten, että ostohintana on 90 % kaupungin myymien tonttien hintatasosta. Keinon tarkoitus on varmistaa, että myyntihalukas tontinomistaja saa tonttinsa myydyksi ja kaupunki saa katettua tontin ostoon liittyvät kulut (Tuomisto 2017, s. 50). Toistaiseksi Kankaanpää ei ole tehnyt yhtään menettelyn mukaista kauppaa (Tuomisto 2018).

3.7.5 Asemakaavojen ajantasaisuuden arvioiminen

Asemakaava-alueella kunnalla on MRL:n 51 §:n yleissäännöksen mukaan velvollisuus pitää asemakaava ajan tasalla. MRL 60 § sisältää myös erityiset säännökset asemakaavan ajantasaisuuden arvioinnista sekä seurauksista, jotka johtuvat siitä, että asemakaava ei ole ajanmukainen. Maankäyttö- ja rakennuslaki velvoittaa kuntaa seuraamaan asemakaavojen ajanmukaisuutta. Tarvittaessa kunnan on ryhdyttävä toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi (MRL 60.1 §). Kun yli 13 vuotta voimassa ollut asemakaava on merkittävältä osaltaan yhä toteutumatta, ei kunnan rakennusvalvontaviranomainen saa myöntää rakennuslupaa sellaisen uuden rakennuksen rakentamiseen, jolla olennaista merkitystä alueidenkäytön tai ympäristökuvan kannalta, ennen kuin kunta on arvioinut uudelleen asemakaavan ajanmukaisuuden (MRL 60.2 §).

Arviointi ei ole tarpeen, jos kaavan ajanmukaisuus on arvioitu uudelleen viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikajaksolla. MRL 60 §:n 2 momentissa säädettyä 13 vuoden määräaika voidaan erityisestä syystä asemakaavassa lyhentää tai pidentää. Määräaika ei kuitenkaan saa olla lyhyempi kuin viisi vuotta eikä pitempi kuin 20 vuotta (MRL 60.3 §). Päätökseen jossa asemakaavan on todettu olevan ajanmukainen, ei saa hakea valittamalla muutosta. Vanhentuneisuuteen liittyvään päätökseen edellä mainittua valituskielto ei liity (Kuusiniemi ym. 2013, s. 499-500). Kaavataloudellisesti ja maankäytön kehittämisen kannalta ajatellen tarkoituksenmukaista on, että mahdollinen ajantasaisuuteen liittyvä tarkastelu sidottaisiin (edellytysten niin salliessa) laajempaankin kaava-alueeseen, jolloin voidaan kerralla tarkastella nykyhetken maankäyttösuunnitelmiin sopivaa kokonaisuutta. Maankäyttö- ja rakennuslain asemakaavan ajantasaisuuden arviointiin liittyvät säännökset eivät rajoita edellä esitettyä menettelyä.

3.8 Hajarakentamisen ohjaus

Yleistä

Hajarakentamisen ohjaus käsittää kunnan kannan siihen, miten hajarakentamista kunnassa ohjataan ja/tai rajoitetaan. Maapoliittisessa ohjelmassa kunnan tulisi ottaa kantaa, mitkä ovat kunnan keinot tavoiteltuun hajarakentamisen päämäärään nähden. Keskeisimmät asiakokonaisuudet hajarakentamisen ohjauksessa ovat tonttitarjonnan kilpailukykyisyys asemakaavoitetuilla alueilla, rakentamiseen liittyvien lupien (suunnittelutarveratkaisut, poikkeamisluvat) ratkaisemisen toimiva järjestelmä sekä kylien kehittäminen. Hajarakentaminen voidaan jakaa kahteen eri pääryhmään, kyliin sijoittuvaan tiiviimpään hajarakentamiseen tätä hajaantuneempaan hajarakentamiseen. (Uudenmaan liitto 2007, s. 41-42.)

3.8.1 Rakennusjärjestys, suunnittelutarvealue ja rakennuskiellot

Kunnassa tulee olla kunnan valtuuston hyväksymä rakennusjärjestys, jonka määräykset voivat olla erilaisia kunnan eri alueilla. Rakennusjärjestyksessä annetaan muun muassa paikallisista oloista johtuvat suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen kannalta tarpeelliset määräykset, jotka eivät saa olla maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuuttomia. Tarvemmin rakennusjärjestyksen sisällöstä on säädetty MRL:n 14 §:ssä (MRL 14 ja 15 §).

Virtanen (2000, s. 102) nimeää yhdeksi kunnan tehokkaan maapolitiikan keskeiseksi ominaisuudeksi sen, että suunnittelematonta haja-asutusta (erityisesti taajamien lieveasutusta) pyritään rajoittamaan muun muassa rakennusjärjestykseen otettavilla säännöksillä. Rakennusjärjestyksen tulisi olla tarpeeksi yksityiskohtainen ja antaa riittävät keinot hajarakentamisen ohjaamiseksi. Rakennusjärjestyksessä on mahdollista määrätä laajempia alueita suunnittelutarvealueeksi, kuin MRL:n perusteella suoraan määrätään. Suunnittelutarvealueiden konkreettinen hyöty syntyy, mikäli kunta edellytysten täytyessä antaa kielteisen suunnittelutarveratkaisun (Uudenmaan liitto 2007, s. 41).

Kunta voi asettaa rakennuskieltoalueeksi alueen, jolle ollaan laatimassa yleis- tai asemakaavaa (MRL 38 ja 53 §). Uudenmaan liitto (2007, s. 36-38) suosittelee, että sekä yleis- että asemakaavoitusvaiheessa (ensimmäinen asemakaava) kaava-alueet on syytä määrätä rakennuskieltoon. Yleiskaavan osalta toimenpide helpottaa maapoliittisten keinojen käyttöä (erityisesti maanhankintaa). Toimenpiteellä voidaan sekä yleis- että asemakaavoituksen tapauksessa varmistua siitä, ettei kaavoitettavilla alueilla tapahtuva rakentaminen haittaa tulevaa kaavoitusta. Poikkeaminen rakennuskiellosta edellyttää poikkeamislupaa. Maapoliittisessa ohjelmassa kunta voi myös ottaa kantaa, minkälaiset alueet asetetaan rakennuskieltoon yleis- tai asemakaavan laatimisen yhteydessä.

3.8.2 Kylien kehittäminen

Hajarakentamiseen liittyviä kunnan näkökulmasta negatiivisia vaikutuksia voidaan vähentää, mikäli hajarakentaminen voidaan ohjata olemassa oleville kyläalueilla. Maapolitiikan ja maankäytön suunnittelun keinoja kylien kehittämiseksi ovat muun muassa, että kunta sallii rakennusjärjestyksessä pienemmät rakennuspaikkojen minimikoot tietyllä etäisyydellä kyläkeskuksista tai kyläkoulusta. ”Hajarakennusoikeutta” voidaan myös myöntää enemmän, mikäli rakennusoikeus käytetään kyläkeskuksen alueella. Myös kunta voi luovuttaa mahdollisesti omistamiaan alueita asuin- ja yrityskäyttöön kyläkeskuksista. (Uudenmaan liitto 2007, s. 42). Kylien kehittämiseen ja elinvoimaisina säilymiseen liittyviä asioita voidaan ja on syytäkin käsitellä esimerkiksi osayleiskaavoitusmenettelyllä, jolloin kyläalueita voidaan katsoa riittävät kaavojen sisältövaatimukset huomioiden.

3.8.3 Vapaa-ajan asuminen

Maapoliittisessa ohjelmassa kunta voi ottaa kantaa vapaa-ajan asumisen tavoiteltuun laajuuteen sekä asumisen muuttamiseen pysyväksi asumiseksi. Yleisesti väestömäärältään laskusuhdanteessa olevissa kunnissa pysyväksi asukkaaksi vaihtavaan suhtaudutaan positiivisemmin, koska tällä on kuntaa ja kaupallisia palveluita elvyttävä vaikutus. Kakkosasumisen määrään voidaan vaikuttaa kaavoituksella ja tontinluovutuksella. Käytännössä kuntien käytännöt vaihtelevat runsaasti. (Uudenmaan liitto 2007, s. 42.) Huomionarvoista on, että etäältä muusta yhdyskuntarakenteesta ja palveluista sijaitsevien muuttaminen pysyvään asuinkäyt-

töön aiheuttaa kunnalle kustannuksia esimerkiksi lakisääteisten terveys- ja koulukyytipalvelujen järjestämisestä.

Jotkin kunnat saattavat olla myöntämättä lupia vapaa-ajan asumisen muuttamiseen pysyväan asumiseen, mikäli ns. kakkosasunto sijaitsee esimerkiksi koulukuljetusten varassa olevilla alueilla (Uudenmaan liitto 2007, s. 42). Muun muassa korkein hallinto-oikeuden päätöksen (KHO 2007:5) perusteella kunnalla on velvollisuus järjestää oppilaille maksuton kuljetus heidän kotinsa ja koulujen väliselle yli viiden kilometrin pituiselle matkalle tai myönnettävä riittävä avustus kuljetusta tai saattamista varten siitä huolimatta, että oppilaan vakituksena asuntonaan käyttämä rakennus on rakennusluvan mukaan tarkoitettu vapaa-ajan rakennukseksi ja sijaitsee asemakaavassa loma-asuntojen korttelialueeksi (RA) osoitetulla alueella.

3.9 Seudullinen maankäytön yhteistyö

Kunta voi ottaa maapoliittisessa ohjelmassa kantaa yli kuntarajojen tapahtuviin maankäytön yhteistyön muotoihin, tarpeisiin sekä sitoumuksiin. Nämä asiat voidaan esittää yleisinä tavoitteina ja tarpeina yhteistyön näkökulmasta ja/tai konkreettisin hankkein. (Uudenmaan liitto 2007, s. 39.)

Yleispiirteisen kaavoituksen yhteistyö sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen

Yleispiirteisessä kaavoituksessa yhteistyömahdollisuuksia ovat kuntien yhteinen yleiskaavoitus, yhteinen kehitysnäkymä sekä yhteinen rakennemalli. Kuntien yhteinen yleiskaava voidaan laatia kuntien yhteistyössä maankäytön yleispiirteiseen ohjaamiseen sekä toimintojen yhteensovittamiseen. Kuntien yhteinen yleiskaava vastaa sisällöltään, muodoltaan ja tavoitteiltaan kunnan omaa yleiskaavaa. (Uudenmaan liitto s. 39-40, MRL 46 §.)

Kuntien yhteisiä kehityskuva- tai rakennemallisuunnitelmia ei ohjata lainsäädännöllä. Kehityskuvalla tarkoitetaan tässä yhteydessä pitkälle aikavälille tähtäävää visiota tietyn alueen kehittämiseksi. Kehityskuvat voivat koskea kokonaisia kuntia tai tiettyjä kehitysväylän ympäristöjä. Kehityskuvan avulla voidaan nähdä kuntien kehityssuunnat kuntarajoja suuremmassa kuvassa. Tarpeen kehityskuvan laatimiselle voivat laukaista runsaat muutokset alueen maankäytössä (esimerkiksi voimakas kasvu tai taantuminen). Tarpeet voivat myös liittyä alueiden kilpailukyvyn parantamiseen tai erityisiin perustelutarpeisiin yhdyskuntarakenteen muutosten uusille ratkaisuille. (Uudenmaan liitto 2007, s. 40.) Kunnat saattavat usein keskittyä erityisesti omaan kuntarajoihin sidottuun etuunsa, vaikka suuremman aluekokonaisuuden tarkastelu voisi tuoda isossa mittakaavassa merkittäviä etuja. Tietyn hankkeen toteutuminen naapurikunnassa ei tarkoita automaattisesti, että vain tämä kunta saa toteutuneesta hankkeesta yksinomaisen hyödyn. Parhaimmillaan kuntien yhteiselle talousalueelle saatu merkittävä hanke voi hyödyttää niitä kaikkia esimerkiksi uusien asuntojen rakentamistarpeen tai muun heijastusvaikutuksen myötä.

Yhteinen rakennemalli on tavanomaisesti tarkempi ja rajatumpi tiettyä aluetta koskeva näkemys liittyen alueiden tulevaan käyttöön. Rakennemallityössä tulisi huomioida alusta alkaen maapoliittisten lähtökohdat samalla tapaa kuin yleiskaavaa laatiessa. (Uudenmaan liitto 2007, s. 40.) Erityisen tärkeäksi yhteisten kehityskuvien ja rakennemallien laadinta voidaan nähdä merkittävillä kasvuseuduilla (esimerkiksi pääkaupunkiseutu), joissa kasvu vaikuttaa monien kuntien intressien yhteensovittamiseen ja toisaalta kasvun kanavointiin. Yhtä lailla

taantuvilla alueilla kuntien on syytä selvittää mahdollisuudet, joilla esimerkiksi kuntien yhteisellä maankäytön suunnittelulla voitaisiin alueelle saada uutta elinvoimaa, ennaltaehkäistä pahempia skenaarioita tai edes vakauttamaan vallitsevaa tilannetta.

Raja-alueiden maankäytön yhteistyö

Raja-alueiden maankäytön yhteistyö voi liittyä edellä esiteltyihin seikkoihin. Tarpeita maankäytön yhteistyölle saattaa aiheuttaa esimerkiksi kunnan kasvu, jota ei voida kattaa kaava-alueita tiivistämällä ja laajentamalla, vaan väestö sijoittuu nykyisten taajamien ulkopuolelle. Syy voi olla myös valtion rahoittaman hankkeen ehto siitä, että hankkeen toteutuminen edellyttää kuntien välistä yhteistyötä alueen taajamarakenteiden kehittämisessä. Kunnat voivat myös tavoitella taloudellista hyötyä jakamalla kaavoituskustannuksia sekä yhdyskuntarakentamisen- ja palvelurakentamisen kustannuksia. Kun kunnat kaavoittavat yhteistyössä raja-alueita, tulisi myös maapoliittisten periaatteiden olla alueella yhteismitallisia. Tärkeää on, että keskustelu maapoliittisista periaatteista alueella aloitetaan jo hankkeiden alkumetreillä. (Uudenmaan liitto 2007, s. 40.)

Vireillä oleva maakuntauudistus sekä erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus toteutuessaan saattavat tulevaisuudessa vaikuttaa entistä enemmän kuntien väliseen maankäytön yhteistyöhön, kuten kuntien yhteisten yleiskaavojen laadintaan. Maakuntauudistus ei juuri muuta nykyistä kaavahierarkiaa, mutta maankäyttö- ja rakennuslain uudistus voi tuoda merkittävämpiä muutoksia paitsi kaavahierarkiaan, myös kaavoitusmenettelyyn (ks. kappale 2.3).

4 Lähtökohdat maapoliittisen ohjelman laatimiselle

Lähtötietojen kartoittamisen merkitys

Jotta kunnan maapolitiikalle voidaan asettaa konkreettisia tavoitteita, tulee ensin selvittää maapolitiikkaan olennaisesti vaikuttavien tekijöiden nykytila sekä arvio tekijöiden lähitulevaisuuden kehitysnäkymistä. Vallitsevien lähtökohtien selvitys on ylipäätään tärkeää selvittää, jotta havaitaan, miten maapolitiikkaa on hoidettu ja mitkä ovat mahdolliset kehitys- ja muutostarpeet aiempiin maapoliittisiin linjauksiin nähden. Yleisesti ottaen kunnan maapoliittisen ohjelman laatimiseksi ja maapoliittisten tavoitteiden asettamiseksi tulisi selvittää paikalliset (mm. kaavoittaminen, maanhankinta- ja luovutus, hajarakenteen ohjaus, muut kuntakohtaiset erityiset asiat) ja seudulliset (mm. talousalueelliset, maakunnalliset sekä valtakunnalliset) lähtökohdat. Yhtenäistä maapoliittisia keinoja kokoavaa maapoliittista ohjelmaa ei ole laadittu. Erinäisiä maapoliittisia periaatteita koskevia päätöksiä on tehty hajanaisesti vuosien varrella. Raumalla onkin ensiarvoisen tärkeää selvittää toteutetun maapolitiikan periaatteet, arvioida maapolitiikan toimivuutta ja asettaa maapoliittiset tavoitteet suhteessa analysoituihin lähtökohtiin.

4.1 Yleistietoa Raumasta

Kaupungin perustaminen ja yleinen tunnettavuus

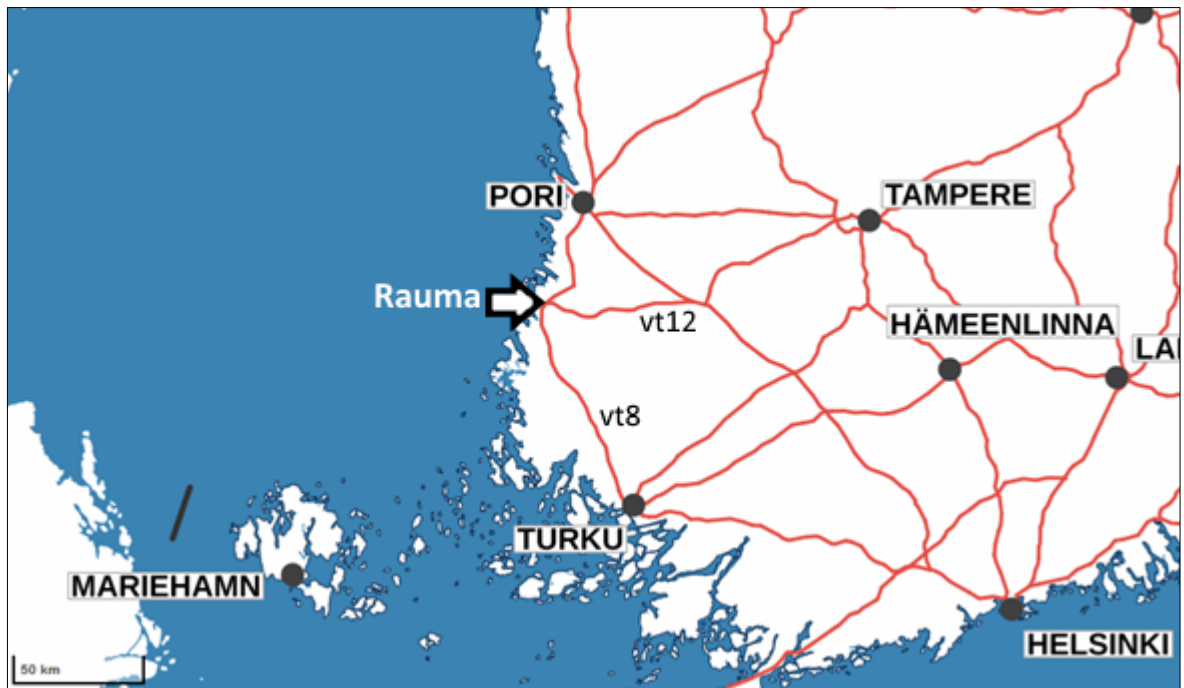
Rauma sai ensimmäiset kaupunkioikeutensa vuonna 1442, jolloin Kaarle Knuutinpoika Bonde antoi Kalmarin unionin silloisen kuninkaan Kristofer Baijerilaisen nimissä Rauman porvareille oikeuden harjoittaa kauppaa ja nauttia kaikkia lain ja oikeuden suomia etuja, erioikeuksia ja vapauksia mitä Turun porvareillakin oli. Rauma on Suomen kolmanneksi vanhin kaupunki. Nykyisin Rauma on erityisesti tunnettu muun muassa Unescon maailmanperintökohteisiin kuuluvasta puutalokaupunginosa Vanhasta Raumasta, pitsinnypläyksen perinteestä sekä pitkän linjan laivanvalmistusosaamisesta. (Rauman kaupunki 2018.)



Kuva 8 Ilmakuva Rauman merellisestä keskusta-alueesta (Rauman kaupunki 2018).

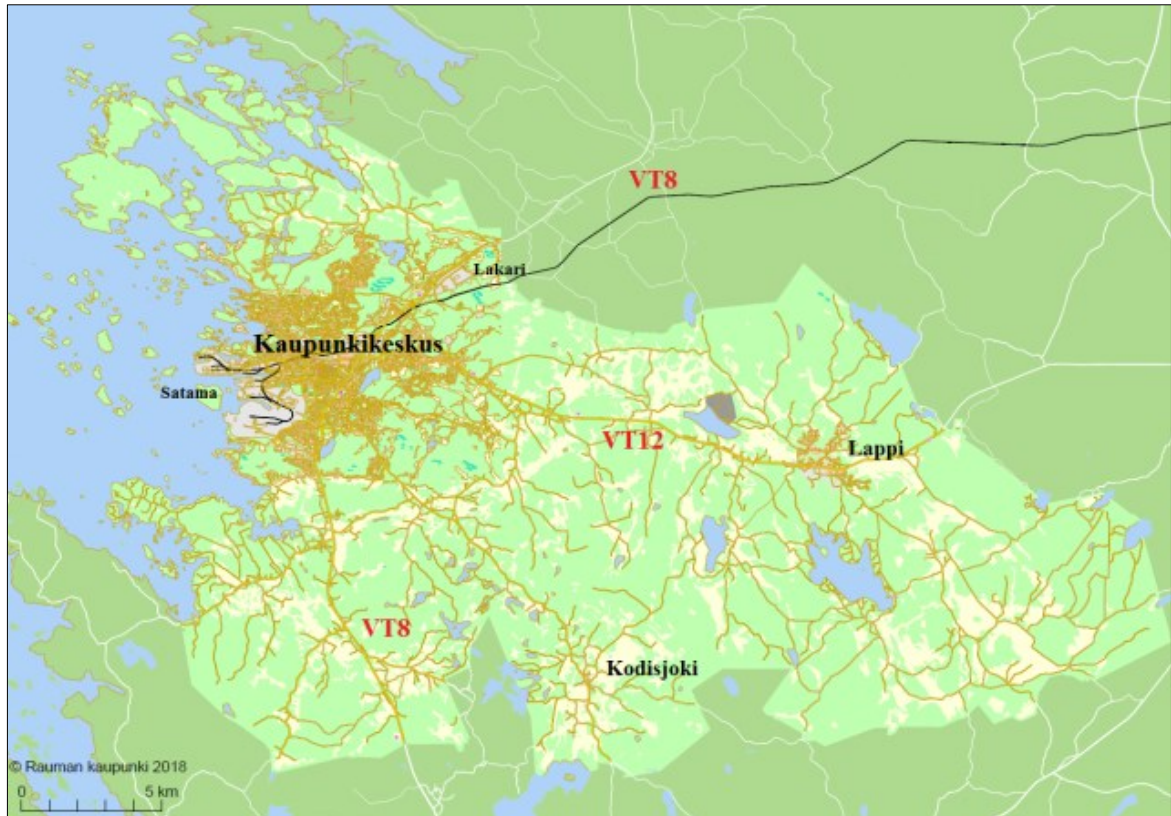
Maantieteelliset ominaisuudet ja yhdyskuntarakenne

Rauma sijaitsee Länsi-Suomessa (Satakunnassa) Selkämeren rannikolla. Rauma on Satakunnan eteläisin kunta. Rauma rajoittuu lännessä Selkämereen, pohjoisessa Eurajoen kuntaan, idässä Euran kuntaan ja etelässä Pyhärannan ja Laitilan kuntiin. Rauman seutukunnan muodostavat Rauman, Euran, Eurajoen ja Säkylän kunnat. Muuta seudullista vaikutusaluetta on Pyhäjärven seutu (Eura, Säkylä), Kokemäenjokilaakson pienempien kaupunkien suunnat (Harjavalta, Kokemäki, Huittinen) sekä merellinen saaristo. Raumaa lähimmät suuret kasvukeskukset ovat Pori (50 km), Turku (90 km) ja Tampere (140 km). Rauman pinta-ala on noin 1 110 km², josta 495 km² on maata, 15 km² sisävesialueita ja 600 km² merialueita. (Rauman kaupunki 2018.)



Kuva 9 Rauman maantieteellinen sijainti (mukaillen Paikkatietoikkuna 2018).

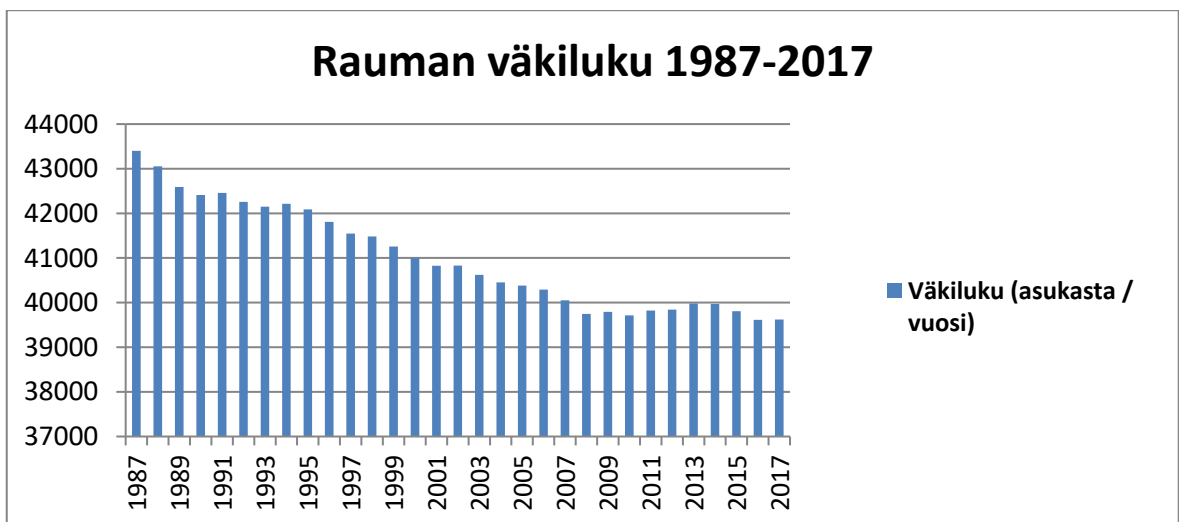
Rauman keskusta on suhteellisen tiiviisti rakennettua aluetta. Keskustan länsipuolelle sijoittuu suuria teollisuusalueita, joihin kohdistuu runsaasti raskasta tie- ja raideliikennettä. Keskusta-aluetta sivuaa etelä-pohjoissuunnassa kulkeva valtatie 8 Oulusta Turkuun ja itä-länsisuunnassa Raumalta Kouvolaan päättyvä valtatie 12. Varsinainen haja-asutus sijoittuu sisämaahan. Raumalla on kaksi entistä kuntakeskusta Lappi ja Kodisjoki, jotka nykyisellään ovat Rauman suurimmat kyläkeskukset. Edellä mainittujen kyläkeskusten asutus keskittyy keskustojen lisäksi maalaiskylien perinteisiin tilakeskuksiin, joista uudempi asumisrakenne keskittyy vesistöjen äärelle sekä kyliä yhdistävien teiden varsille. Merellinen saaristoseutu on suurimmilta osin koskematonta, lukuun ottamatta mantereen merenrantoja, jotka ovat lähes täyteen rakennettuja. (Rauman kaupunki 2018.)



Kuva 10 Rauman kaupungin yhdyskuntarakenne (mukaillen Rauman kaupunki 2018).

Väestö

Raumalla on tällä hetkellä asukkaita hieman vajaa 40000. Rauma on ollut suurimmillaan noin 1980-luvulla, jolloin asukkaita on ollut noin 43000. Viime vuosina asukasmäärän kehitys on ollut laskusuhteinen. Myös Satakunnan väestömäärä on kaiken kaikkiaan ollut laskussa. Vuonna 2035 asukkaita on ennustettu olevan Raumalla suunnilleen saman verran kuin nykyäänkin. Tilastokeskuksen 2017 väestön ennakkotietojen mukaan Rauman seutukunta (Rauma, Eura, Eurajoki, Köyliö ja Säkylä) on muuhun Satakuntaan nähden poikkeus, sillä seutukunnan väestömäärän lasku on miltei pysähtynyt. (Satamittari 2018.)



Kuva 11 Rauman väkiluku 1987-2017 (Tilastokeskus 2018).

Teollisuus, työllisyys ja kilpailukyky

Rauman kärkiklusterit muodostuvat teollisuuden ympärille, joista tärkeimmät toimialat ovat bioteollisuus, meritekninen teollisuus sekä muu metalliteollisuus. Useat suuret teollisuuslaitokset tarjoavat työtä raumalaisille ja Rauman seutukunnan asukkaille. Suurimpia työllistäjiä Raumalla ovat Rauman kaupunki, UPM-Kymmene Oyj, Euroports Rauma Oy, Oras Group, Rolls-Royce Oy sekä Osuuskauppa Keula. UPM:n Rauman paperitehdas on Euroopan toiseksi suurin. Forchem Oyj:n mäntyöljytislaamo on alansa suurin maailmassa. Oras Group on merkittävä talotekniikan vesikalustetoimittaja Suomessa ja Euroopassa. (Rauman kaupunki 2018). Rauman satama on kaiken kaikkiaan merkittävä työllistäjä sekä yksi Suomen vilkkaimmista satamista. Sataman kehittämiseen on investoitu merkittävästi viimevuosina ja uusia investointeja toteutuksessa sekä tulossa lisää.

Suomen seutukuntien kilpailukyky 2016 -tarkastelun perusteella Satakunnassa Rauman seutukunta on Suomen kärkipäässä sijalla 9 (Suomessa 70 seutukuntaa). Sijoittumisen erityisiä tekijöitä ovat työn tuottavuus ja teollisuusvaltaisuus. Edellä mainitut tekijät kuvaavat alueen kyvykkyyttä menestyä haastavissa olosuhteissa. Tätä tukee osaltaan myös teollisuuden monipuolinen rakenne. Sijoittuminen on muidenkin osatekijöiden (työn tuottavuus, työllisyysaste, innovatiivisuus, koulutustaso, yritysdynamiikka sekä teollisuusvaltaisuus) osalta melko tasaista. (Satamittari 2018.)

Rauman avainlukuja

Kokonaispinta-ala	1100 km ²	Työttömyysaste	9,2 % (31.10.2017)
Maapinta-ala	495 km ²	Työpaikkoja kunnassa	15960 (2015)
Vesi-pinta-ala	615 km ²	Yritysten määrä	2452 (2015)
		Asuinkunnassa	
Väkiluku	39620 (2017)	työssäkävien osuus	77,9 % (2015)
Alle 15 -vuotiaita väestöstä	14,8 % (2017)		
15-64 -vuotiaita väestöstä	60,6 % (2017)	Kunnallisveroprosentti	20 % (2018)
Yli 64 -vuotiaita väestöstä	24,6 % (2017)	Lainakanta (€ /asukas)	372 € (2016)
		Konsernin lainakanta	
Asutokuntien lukumäärä	19797 (2016)	(€ / asukas)	1757 € (2016)
Rivi- ja pientaloissa asuvien			
asutokuntien osuus	57,2 % (2016)		
Vuokra-asunnoissa asuvien			
asutokuntien osuus	27,9 % (2016)		

Kuva 12 Rauman avainlukuja (Rauman kaupunki 2018 ja Tilastokeskus 2018).

Viimeaikojen yleinen taloustilanne

Viimeisimpien vuosien ajan yleinen taloustilanne on Raumalla ollut haastava. Äkillisen rakennemuutoksen kuntana Rauman taloustilanne on ollut erityisen haastava vuosina 2014 ja 2015. Syksyllä 2015 talousarviota laadittaessa näkymät olivat huonot ja vuoden 2016 talousarvioon kirjattiin 4,1 miljoonaa euroa alijäämäinen tulos. Rauman kaupungin vuoden 2016 tulos oli kuitenkin 8,3 miljoonaa euroa ylijäämäinen ja koko kaupunkikonsernin tulos oli 17,3 miljoonaa euroa. Kaupungin elinvoiman ja toimintaedellytysten sekä kuntalaisten palvelujen monipuolinen kehittäminen edellyttää talouden pysymistä vähintään nykyisellä tasolla. Vuoden 2016 alkupuolella kaupunki joutui ottamaan ensi kertaa lainaa laskujen, palkkojen ja investointien maksuun. (Rauman kaupunki 2017a, Koski 2017.)

Rauman kaupungin vuoden 2017 talouden ylijäämä oli 12,5 miljoonaa euroa (Rauman kaupunki 2018). Ylijäämäinen tulos antaa mahdollisuuksia varautua maakunta- ja soteuudistukseen, joka tulee voimakkaasti muokkaamaan Rauman kaupungin talousrakennetta. Ylijäämäisestä tuloksesta huolimatta tulevilla taloussuunnitelmakaudella 2019-2021 on hillittäviä menoja ja pidettävä tulot hyvällä tasolla, jotta vuosikate riittää pitkällä aikavälillä merkittävien investointien (kuten tulevat kouluinvestoinnit) kattamiseen. Merkittävää velkaantumista on vältettävä, sillä lainat jäävät kaupungin katettaviksi ja siten em. uudistus johtaa kaupungin suhteellisen velkaantuneisuuden kasvuun. (Seppänen 2018.)

Vuosi 2018 näyttää tällä hetkellä talouden suhteen haasteelliselta, joten talouden tasapainottamista edelleen jatkettava. Tulevaisuudessa toiminta on entistä enemmän pystyttävä rahoittamaan niillä veroilla ja valtionosuuksilla, mitkä ovat käytettävissä. Valtakunnallisilla muutoksilla on vaikutuksensa myös ulkoisen toimintaympäristön kehittymiseen ja siten verorahoituksen kehittymiseen. Kaupungin alueen yritystoiminnan ja työpaikkojen lisääntyminen mahdollistaa veropohjan vakaan kasvun. (Seppänen 2018.)

4.2 Maapolitiikkaan liittyvät strategiset tavoitteet

Seuraavissa kappaleissa on esitelty lyhyesti Rauman kaupungin strategioita ja linjauksia, jotka omalta osaltaan ohjaavat maapolitiikkaa tai joita voidaan maapolitiikan keinoin tukea sekä tarkemmin toteuttaa, joten kyseessä molemminpuolisesta vuorovaikutuksesta.

Rauman Tarina II - Rauman kaupungin strategia 2017-2020

Kuntalain 7 § 37:n nojalla kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Rauman kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 27.11.2017 kaupunkistrategian, joka ohjaa kaupungin toimintaa ja kehittämistä vuosina 2017-2020. Strategian laatimiseen ovat osallistuneet luottamushenkilöt, kaupungin työntekijät, asukkaat ja erilaiset asukasryhmät, Rauman yrittäjät sekä muut sidosryhmät. Strategia sisältää toimintaa ohjaavat linjaukset sekä niitä täsmentävät päälinjaukset (kärjet), joihin kaupunki tulee erityisesti panostamaan tällä valtuustokaudella. Päälinjauksia on neljä, jotka ovat seuraavat:

1. Terveellinen, turvallinen ja palveleva Rauma
2. Vireän elinkeinoelämän Rauma
3. Hyvien yhteyksien Rauma
4. Houkutteleva Rauma

Rauman kaupungin strategiaa on määrä tarkentaa ja konkretisoida strategiaa toimialakohtaisesti erikseen laadittavilla, strategiaa täydentävillä ohjelmilla, kuten hyvinvointi, elinvoima ja maapoliittisella ohjelmalla.

Elinkeino- ja asuntopoliitiikka

Raumalle on viimeksi laadittu elinkeinopoliittinen ohjelma aikajänteelle 2011-2013. Ohjelman kehittämistavoitteita ovat olleet elinkeinoelämän kehittämispalveluiden tarjoaminen kaikille toimijoille ja toimialoille, alueen vetovoima ja houkuttelevuus, niin sanottujen kär-

kiyrytysten innovointi ja uusitutumiskyky sekä logistiikka. Erityisesti maapolitiikkaa koskettaa alueen vetovoimaa ja houkuttelevuutta koskeva kehittämistavoite, jossa on esitetty toimenpiteitä koskien asuntopoliittisia tavoitteita, maankäyttöä ja kaavoitusta.

Rauman Tarina II:n hyväksymisen sekä vireillä olevan maapoliittisen ohjelman laadintatyön myötä kaupunkiorganisaation on tarkoitus laatia elinvoimaohjelma, jossa elinkeinopolitiikkaa linjataan tarkemmin ja konkreettisemmin. Ohjelma on määrä uudistaa vuosien 2018-2019 aikana tukemaan ja toteuttamaan tuoretta kuntastrategiaa. Tavoitella on, että uusi elinvoimaohjelma -nimellä kutsuttu elinkeinopoliittinen strategia toimii maapoliittisen ohjelman rinnalla itsenäisenä kokonaisuutena. Tarkoitus on, että maapolitiikka ja elinkeinopolitiikka tukevat toisiaan ja ovat kuntastrategiaan nähden alisteisia. Maapolitiikalla on merkittävä yhteys elinkeinopolitiikkaan erityisesti maankäytön kautta. Vahvan talouden perustaksi on nähty vireä elinkeinoelämä ja korkea työllisyysaste, jolla kaupungin elinvoimaisuuden ja kaupunkilaisten palvelut voidaan turvata. (Rauman kaupunki 2018.)

Varsinaista asuntopoliittista ohjelmaa Raumalla ei ole, lukuun ottamatta kaupungin vuokra-asuntostrategiaa. Tarkoitus on, että asuntopolitiikkaan liittyviä kysymyksiä huomioidaan omalta osaltaan maapoliittisessa ohjelmassa, elinvoimaohjelmassa sekä edelleen kaavoitusmenettelyissä.

Omistajapoliittinen ohjelma 2010

Rauman kaupunki on hyväksynyt vuonna 2010 omistajapoliittisen ohjelman, jossa on määriteltä ja linjattu Rauman kaupungin omistajapoliittiset periaatteet ja tavoitteet. Omistajapolitiikan tavoitteena on turvata kunnan pitkäjänteinen toiminta ja varmistaa kunnan pääoman käyttöön sekä omaisuuden hankintaan ja hoitoon liittyvän päätöksenteon systemaattisuus, pitkäjänteisyys ja pääomien käytön tehokkuus. Omistajapolitiikalla ohjataan käyttöomaisuuden ja pitkäaikaisten pääomasijoitusten hankintaa, hoitoa ja luovutusta koskevaa päätöksentekoa kunnassa. Omistajapoliittisessa ohjelmassa on määritetty kunnan strategisesti tärkeät omistukset, sitoutuneen pääoman tuotto- ja muut tavoitteet, määritellään palvelutuotannon tuotantovälineiden hankintaperiaatteet sekä vastuut omaisuuden käytössä ja omistukseen liittyvässä raportoinnissa. (Rauman kaupunki 2010.)

Omistajapoliittinen ohjelma on yksi konsernijohtoon keskeisistä johtamisen ja kaupungin hyväksytyn hallitusohjelman tavoitteena olevan omistajapolitiikan tehostamisen toteuttamisen välineistä. Omistajapoliittisessa ohjelmassa on mainittu, että em. linjauksia täydentävät tarvittaessa mahdolliset toimialakohtaiset ohjelmat ja strategiat (esim. maapoliittinen ohjelma). Nykyisessä omistajapoliittisessa ohjelmassa on määritetty yleisluontoiset viitekehykset toimintamalleineen mm. maanhankinnan ja luovutuksen periaatteille koskien mm. asunto- ja yritystontteja sekä metsä- ja maatalousmaata. (Rauman kaupunki 2010.)

Hiilineutraalit kunnat (Hinku) -hanke

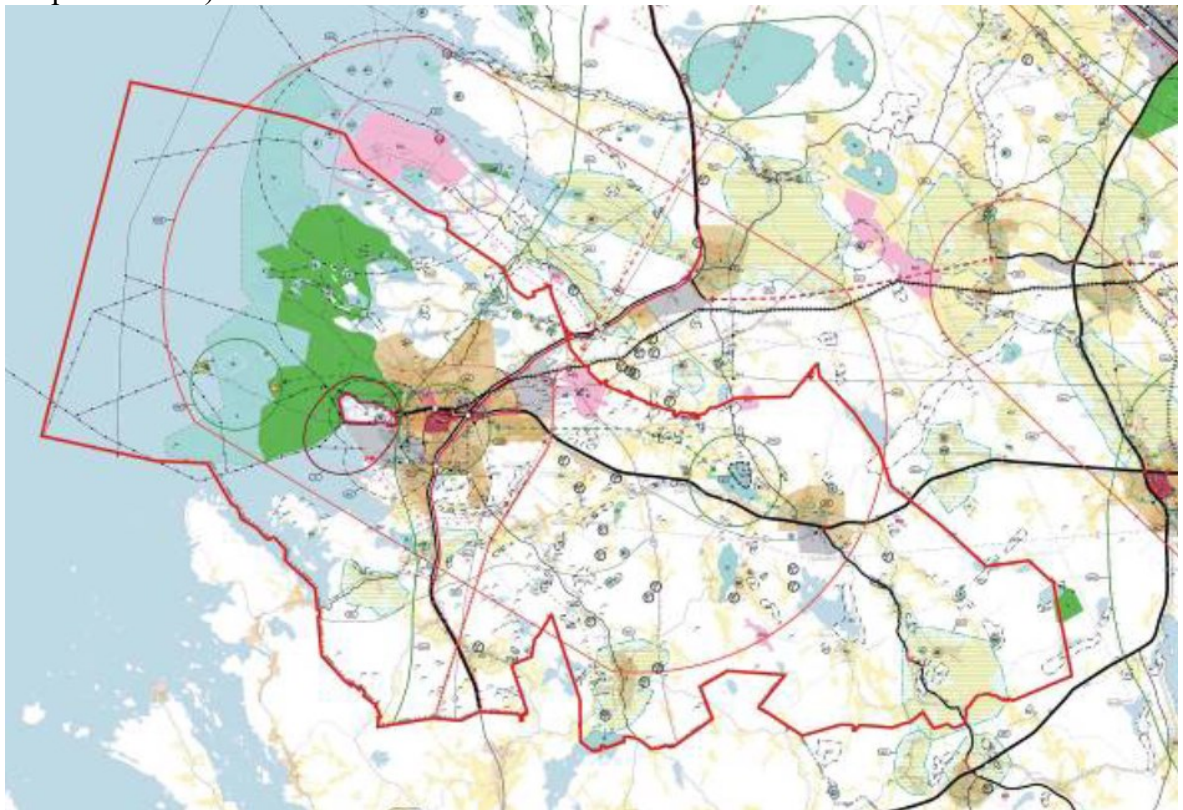
Rauman kaupunki kuuluu hiilineutraalit kunnat (HINKU) -toimintarenkaaseen. HINKU -kriteerit edellyttävät, että kunnat vähentävät oman toimintansa kasvihuonekaasupäästöjä. Myös asukkaat, kesäasukkaat ja yritykset tarvitaan mukaan yhteisiin talkoisiin. Mukana olevien kuntien vuoden 2016 tavoite on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä 15 prosentilla vuoden 2007 lähtötasoon verrattuna. Lopullinen tavoite on 80 prosentin päästövähennys vuoteen 2030 mennessä. Hankkeen muita tavoitteita ovat alueen kilpailukyvyn vahvistaminen, liike-

toimintamahdollisuuksien lisääminen, alueen cleantech -osaamisen ja biotalouden kehittäminen, yritysten resurssitehokkuuden parantaminen, kuntien ja elinkeinoelämän yhteistyön tiivistäminen, alueen elinvoimaisuuden edistäminen. Hanketta vetää Suomen ympäristökeskus. (Rauman kaupunki 2017b.)

4.3 Kaavoitus, maankäyttö ja maanomistus

Maakuntakaava

Satakunnan maakuntakaava on vahvistettu ympäristöministeriön toimesta 30.11.2011 ja kaava on tullut voimaan 13.3.2013 korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä. Maakuntakaavassa on osoitettu yleispiirteinen suunnitelma alueiden käytöstä Satakunnassa. Kaavassa Rauman seutu on osoitettu maakunnallisesti merkittäväksi yhdyskuntarakenteen kehittämisyöhykkeeksi, jonka alueelle kohdistuu sen erityisominaisuuksien vuoksi pitkän aikavälin toiminnallisia ja alueidenkäytöllisiä yhteensovitus- ja kehityspaineita. (Rauman kaupunki 2018.)



Kuva 13 Ote Satakunnan maakuntakaavasta. Rauman Yleiskaava 2025 on rajattu punaisella (Rauman kaupunki 2018).

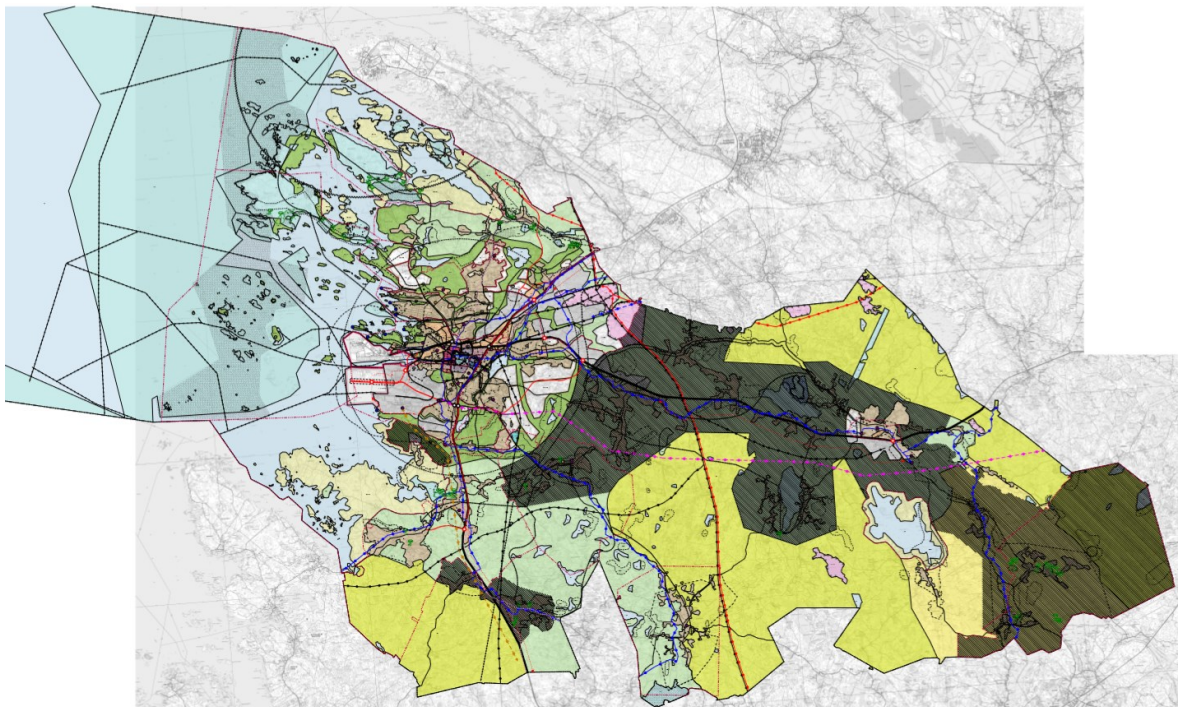
Yleiskaavoitus

Raumalle on laadittu koko kunnan kattava strateginen yleiskaava nimeltään Visio 2025 (kuva 14). Yleiskaavan tavoitevuosi on nimensä mukaisesti vuosi 2025. Yleiskaavan laatiminen tuli ajankohtaiseksi Kodisjoen ja Lapin kuntaliitosten sekä aiemman yleiskaavan (strateginen mitoitustarkastelu/oikeusvaikutukseton yleiskaava 2003) aluevarausten loppuun käyttämisen myötä. Yleiskaavavision laatiminen Raumalle käynnistyi vuonna 2008 strategisella vaiheella. Strateginen yleiskaava valmistui vuonna 2012 ja kaupunginvaltuusto

hyväksyi vuonna 2012 kaavan ohjeelliseksi perustaksi jatkettaessa yleiskaavaprosessia juriidiseen vaiheeseen työnimellä Rauman Yleiskaava 2030. (Rauman kaupunki 2018.) Yleiskaavaehdotus asetettiin nähtäville kesällä 2018. Tavoite on, että kaupunginvaltuusto hyväksyy yleiskaavan vuoden 2018 aikana. Tarkoitus on, että Raumalla olisi kaikkialla voimassa maakuntakaavaa tarkempi oikeusvaikutteinen yleispiirteinen aluevarauskaava. (Eskolin 2018.)

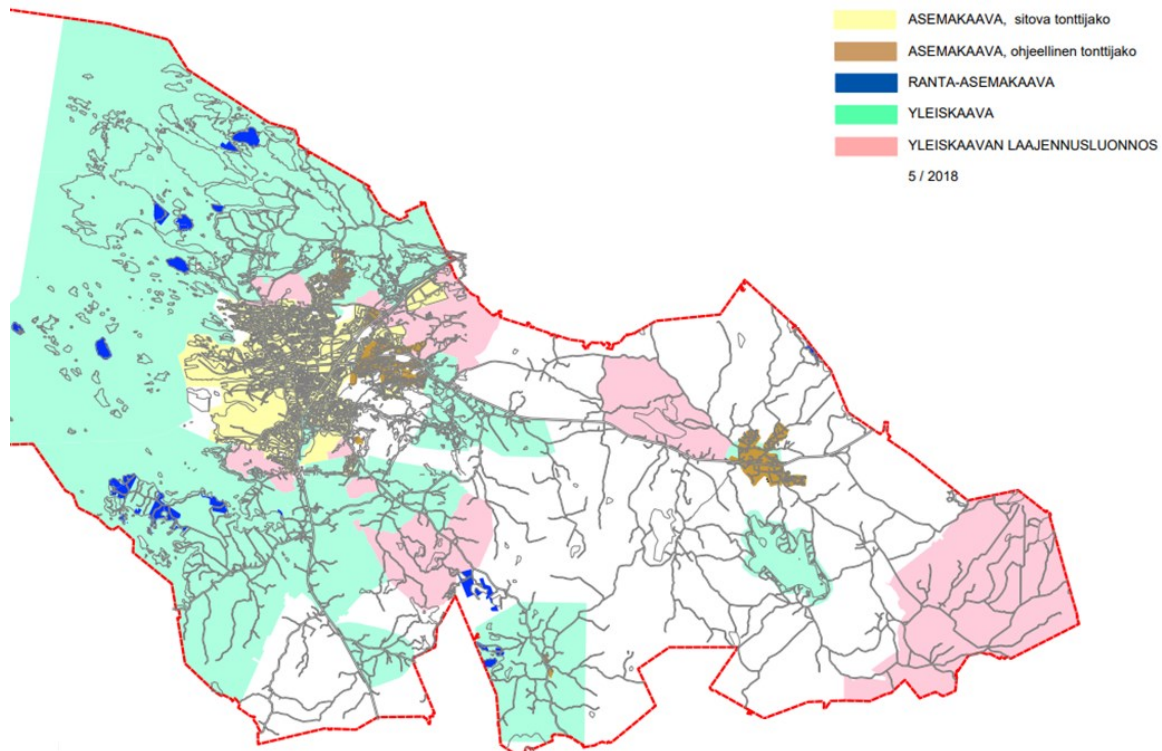
Yleiskaavassa 2030 on esitetty tavoitellun kehityksen periaatteet ja alueiden käyttö yleispiirteisellä tasolla. Yleiskaavatyön tavoite on, että kaupungin kehittämisen kannalta keskeiset hankkeet saadaan käynnistettyä ja että kunnan maankäyttö ja maankäyttöön liittyvät strategiat saadaan linjattua. Yleiskaava sovittaa yhteen tärkeiden alueiden ja verkostojen käyttöä sekä täsmentää alueiden käyttöön kohdistuvia paikallisia intressejä. Merkittäviä ratkaistavia asioita yleiskaavatyössä ovat muun muassa yhdyskuntarakenteen laajenemissuunnat, uusien asuinalueiden varaukset, kyläalueiden rakenteen turvaaminen sekä viher- ja virkistysyhteyksien kehittäminen. Olennaisia asioita ovat myös liikenneverkon kehittäminen, logistiikka- ja tuotantoalueiden riittävyyden turvaaminen sekä sataman kehittäminen. (Rauman kaupunki 2018.)

Yleiskaavatyössä on selvitetty yleiskaavan eri rakennemallivaihtoehtojen kuntataloudelliset kustannukset ja tulot. Kustannukset on jaoteltu uusien asuinalueiden hankintakustannuksiin, infran rakentamisen kustannuksiin, maanteiden rakentamisen kustannuksiin sekä palveluiden (mm. koulujen rakentaminen sekä sosiaalitoimen ja terveyshuollon kuljetuskustannukset) järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Tulot on laskettu uusien asuinalueiden tonttimyynnin ja vesihuollon liittymismaksujen perusteella. (A-Insinöörit Suunnittelu Oy 2012.) Lisäksi omana kuntataloustarkasteluna on tehty yhdyskuntarakenteen tiivistymisen ja hajautumisen vaikutusten arviointi sosiaalitoimen ja terveydenhuollon kustannuksiin. Tarkastelun mukaan nykytilanteen mukainen noin asumisen painottuminen aiheuttaa kuluvaan. (A-Insinöörit Suunnittelu Oy 2012.)



Kuva 14 Ote Rauman Yleiskaava 2030, ehdotusvaihe (Rauman kaupunki 2018).

Voimassa olevia yleiskaavoja Raumalla on noin 27000 ha (tilanne 31.12.2017). Pinta-ala sisältää sekä oikeusvaikutteiset että oikeusvaikutuksettomat osayleiskaavat. Laadittuja osayleiskaavoja on erityisesti keskusta-alueen ympärillä, olennaisilla kyläaluekeskittymillä sekä vesistöjen (järvet ja merenrannat) äärellä. Merenrannoilla käytännössä kaikki maankäyttö on kaavoituksen piirissä.



Kuva 15 Voimassa- ja vireillä olevat yleis- ja asemakaavat Raumalla (Rauman kaupunki 2018).

Asemakaavoitus

Raumalla asemakaavoitettuja (sitova tonttijako) alueita on noin 4900 ha, joista ns. rakennuskaava-alueita (ohjeellinen tonttijako) on noin 400 ha ja ranta-asemakaavoja noin 500 ha (kuva 15). Uusia asemakaavoja sekä kaavan muutoksia laaditaan vuositasolla noin 30-50 ha (kuva 16). Rauman kaupungin asemakaavoitetut alueet keskittyvät pääasiassa Rauman keskusta-alueelle, entisten kuntakeskusten Lapin ja Kodisjoen keskusta-alueelle sekä erinäisten vesistöjen tuntumaan.

Rauman kaupunki kaavoittaa lähtökohtaisesti vain omistuksessaan olevia maa-alueita. Kaupunki on myös valmis kaavoittamaan yksityisiä maita, mikäli asemakaavan laatimisen reunaehdoista (kaavan laatimiskustannukset, mahdolliset yhdyskuntarakentamisen kustannukset, yleinen lain- ja tarkoituksenmukaisuus yms.) päästään maanomistajan kanssa sopimukseen (Eskolin 2018).

Rakennetun kunnallistekniikan piirissä olevien tonttien asemakaavoituksen toteutuneisuusaste on varsin korkea Rauman keskusta-alueella. Asuinalueiden osalta keskusta-alueen tuntumassa ei ole nähtävissä merkittäviä osilta toteutumattomia alueita lukuun ottamatta Uotilan 2010-luvulla kaavoitettua asuinalueita. Yritysalueiden osalta vuonna 2014 kaavoitettulla Lakarin logistiikka ja yritysalueella on vielä kymmeniä hehtaareja asemakaavoitettuja

tontteja vapaana, mutta alueelle on toisaalta sijoittunut myös muutama erityisen merkittävä toimija, kuten HKScan Finland Oy.



Kuva 16 Uudet asemakaavat ja asemakaavojen muutokset 2007-2017.

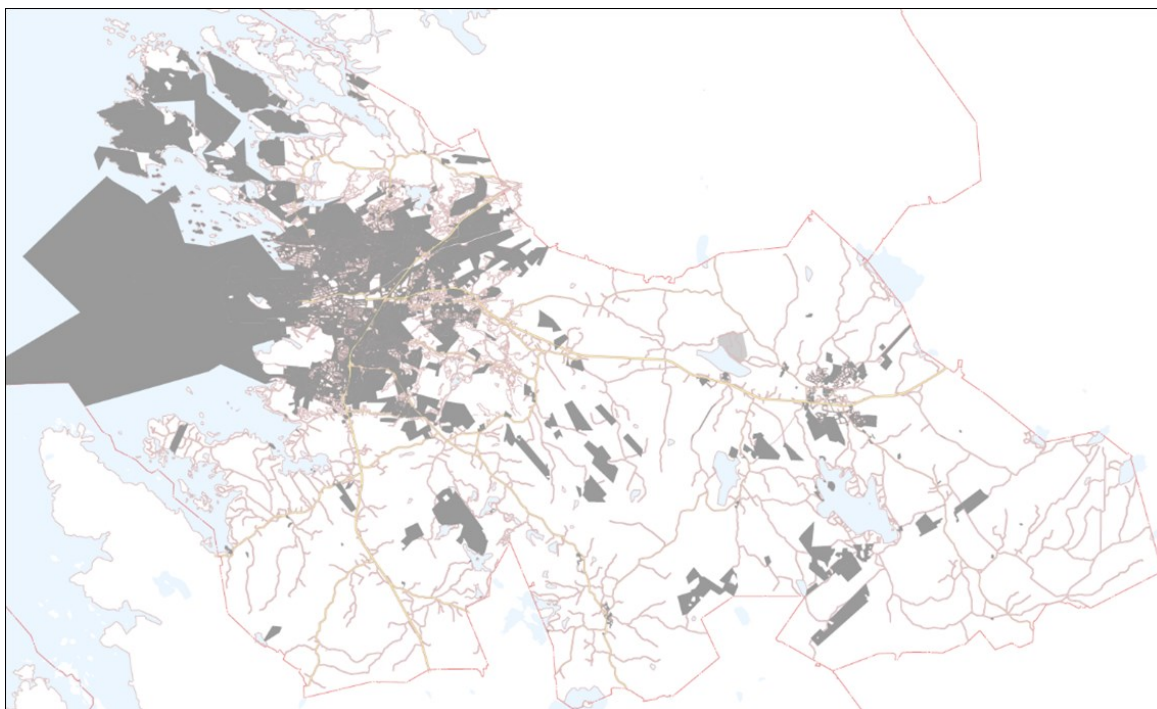
Rakennusjärjestys

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt Rauman kaupungin nykyisen rakennusjärjestyksen vuonna 2009. Maankäyttö- ja rakennuslain tai -asetuksen sekä muiden maankäyttämistä ja rakentamista koskeviensäännösten ja määräysten lisäksi Rauman kaupungissa on noudatettava rakennusjärjestyksen määräyksiä, mikäli oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa, asemakaavassa tai Suomen rakentamismääräyskokoelmassa ei ole toisin määrätty. (Rauman kaupunki 2018).

Rakennusjärjestys on määrä laatia uudelleen vuosien 2018-2019 aikana. Rakennusjärjestys on nähty rakenteeltaan ja ulkoasultaan vanhentuneeksi ja hankalalukaiseksi. Rakennusjärjestyksen ulkoasua on määrä parantaa ja samalla liitekartat uusitaan. Uudistuksen yhteydessä harkitaan myös erinäisiä keinoja selkeyttää lupien hakemista ja toisaalta muuttaa lupavaatimuksia soveltuvammiksi nykypäivän markkinoilla oleville tuotteille. Unescon maailmanperintökohteisiin kuuluvan Vanhan Rauman alue on alustavasti ajateltu olevan uudistettavassa rakennusjärjestyksessä oma kokonaisuutensa alueen erityisluonteen sekä -vaatimusten vuoksi. (Heinilä 2018.)

Maanomistustilanne

Rauman kaupunki omistaa noin 7863 hehtaaria maa- ja vesialueita. Maaomaisuuden hankintamenoarvo on noin 42,3 miljoonaa euroa (Rauman kaupungin maaomaisuusrekisteri 31.12.2017). Kaupungilla on myös haja-asutusalueella maaomaisuutta. Haja-asutusalueiden maaomaisuus on lähinnä metsätalouskäytössä olevaa maa-aluetta. Alueilla on arvoa metsätalouskäytössä sekä mahdollisina raakamaan hankinnan vaihtokohteina.



Kuva 17 Rauman kaupungin maanomistus (Rauman kaupunki 2018).

4.4 Maapoliittisten keinojen käyttö

Yleisesti maapoliittisten keinojen käytöstä

Käytettyjä maapoliittisia keinoja ovat Raumalle olleet:

- Vapaaehtoinen maanhankinta ja maanvaihto
- Etuosto-oikeuden käyttäminen
- Asemakaavoitukseen liittyvät sopimukset
- Tonttien ja rakennuspaikkojen myynti- ja vuokraus
- Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero (5%)
- Sopimusjuridiikkaan perustuvat keinot

Raumalla käyttämättömiksi jääneet maapoliittiset keinot ovat toistaiseksi olleet raakamaan lunastusmenettely, rakentamiskehoitus, kehittämiskorvaus sekä kehittämisalumenettely.

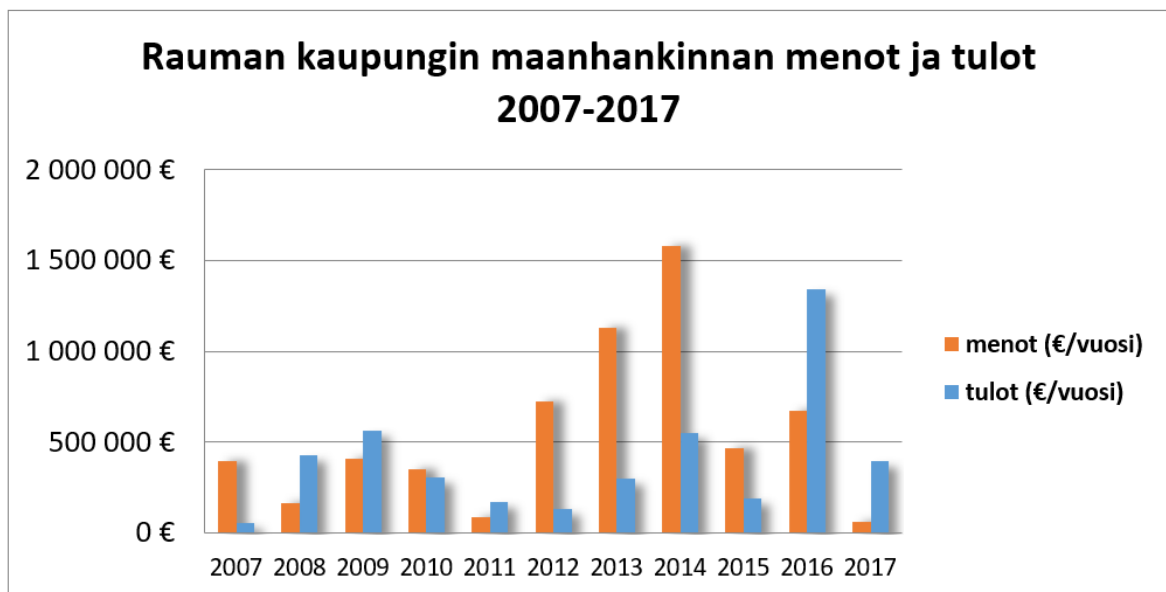
Maanhankintaperiaatteet

Maanhankinta Raumalla on perustunut ensisijaisesti vapaaehtoiisiin kauppoihin ja satunnaisesti maanvaihtoihin. Etuosto-oikeutta on käytetty muutamia kertoja. Raakamaata ei tietävästi ole koskaan hankittu lunastamalla. Rauman kaupungin linjauksia liittyen maanhankinnan ja luovutuksen periaatteisiin, maaomaisuuden hallintaan sekä kiinteistöomaisuuteen on strategiatasolla esitetty lähinnä Rauman kaupungin omistajapoliittisessa ohjelmassa 2010. Ohjelmassa on linjattu yleisesti, että maan hankinnassa kaupungin tulee käyttää kaikkia lain suomia mahdollisuuksia (Rauman kaupunki 2010). Yleinen poliittinen tahtotila on, että maan hankinta perustuu myyjän vapaaehtoisuuteen, mutta viimekätisenä vaihtoehtona myös pakkokeinoja ollaan todennäköisesti valmiita käyttämään yleisen tarpeen tätä edellyttäessä.

2000-luvulla tehtyjen Rauman kaupungin ja yksityisen maanomistajien välisten raakamaakauppojen vaihteluväli on ollut noin 1-2,5 euroa/m². Keskimääräinen kauppahintataso on ollut noin 1,30-1,5 euroa/ m². Kaupungin tavoitetila on tällä hetkellä, että raakamaan hintataso saataisiin vakiintumaan kaupan kohteesta riippuen vaihteluvälin matalampaan päähän (noin 1-1,3 euroa/m²), jonka tasoon myös viimeaikaisimmat raakamaanhankinnat (2016-2018) ovat perustuneet (Laitinen 2018).

Rauman kaupungilla on ollut budjetoituna maanhankintaan vuosina 2007-2017 vuositasolla noin 500000 euroa. Muutamina vuosina maanhankintoja on kuitenkin tehty kaupunginvaltuuston erikseen myöntämällä lisämäärärahopäätöksillä. Lisämäärärahaa on käytännössä aina myönnetty merkittävän suuriinkin maanhankintoihin, kun hankinta on ollut perusteltua tärkeä.

Rauman kaupungin omistajapoliittisessa ohjelmassa on linjattu, että maanvuokrauksen ja myynnin tavoite on kattaa kaupungin uuden maan hankinta, kaavoituskulut sekä puistointointien varat pitkällä aikavälillä (Rauman kaupunki 2010). Vuositasolla viimeksi kulu-
neen 10-vuotisperiodin aikana (1.1.2007-31.12.2017) keskimääräiset maanhankinnan kokonaismenot aikavälillä ovat olleet noin 6 miljoonaa euroa ja maanhankintatulot vastaavasti noin 4,4 miljoonaa euroa. Maanhankintatuloissa (kuva 18) ei ole huomioitu Rauman kaupungin maanvuokratuloja (vuokratontit ja muut vuokra-alueet), jotka ovat olleet esimerkiksi vuodelta 2017 noin 6,3 miljoonaa euroa. Maanvuokratuloista on kerrottu tarkemmin maanomaisuuden hallintaa käsittelevässä kappaleessa 4.6.



Kuva 18 Rauman kaupungin maanhankinnan menot ja tulot 2007-2017.

Rauman kaupunginjohtajan Kari Kosken tunteen mukaan nykyään kaupungille ei ole tarjottu maata ostettavaksi samalla tavalla kuin aiempina vuosina ja vaikka tarjouksia olisi tullutkin, ovat tarjoajien hintaodotukset lähes poikkeuksetta olleet varsin korkealla tasolla käypään hintaan nähden. Kaupunki ei myöskään ole harjoittanut erityisen aktiivista maanhankintaa, joskaan ei aivan passiivistakaan. Tehdyt kaupat ovat ensisijaisesti pohjautuneet vapaaehtoiseen kaupantekoon, josta syystä kauppojen syntyminen on saattanut kestää pitkäänkin. (Koski 2018.) Kaupungingeodeetti Laitisen (2018) mukaan kaupungin raakamaan hankintahintatasoja tulee pyrkiä yhdenmukaistamaan ja kohtuullistamaan, sillä ylihintaan ostetulla raakamaalla asettaa alueelle uuden lähtöhintatason, jota alemmasta hinnasta on vaikeaa

tai jopa mahdotonta keskustella maanomistajien kanssa. Hintatasoilla on vaikutuksensa myös mahdollisessa lunastustoimituksessa tapahtuvaan kohteen arvon määrittämiseen.

2) Yleisten alueiden hankinta

Suuri osa asemakaavoitetuista yleisistä alueista kuuluu kaupungin omistukseen. Tulevaisuudessa hankittavia katualueita Raumalla on melko runsaasti rakennuslain aikana vahvistetuilla entisen Rauman maalaiskunnan aikaisilla rakennuskaava-alueilla, joiden kaavoitusalue on määrä tarkistaa lähivuosien aikana uudelleen.

Raumalla yleisiä alueita on hankittu kaupungin omistukseen lähinnä vapaaehtoisilla kaupoilla sekä yleisten alueiden (katualueet) lohkomistoimituksilla. MRL:n 96 §:ssä tarkoitettua kunnan lunastusoikeutta asemakaava-alueella Raumalla on tiettävästi käytetty muutamia kertoja. Yleisiä katualueita on hankittu kaupungin omistukseen siten kuin MRL:ssä katualueiden haltuunotosta ja siirtymisestä kunnalle on säädetty. Erinäisiä katualueita ja niiden osia on hankittu kaupungin omistukseen myös maankäyttösopimuksilla.

Kaavoitusperiaatteet ja kaavoituksen edistäminen

Rauman kaupunki asemakaavoittaa pääsääntöisesti vain omistamiaan maita. Yksityisen maan kaavoittamisessa on reunaehtoina pidetty tapauskohtaista arviointia kaavan tai kaavanmuutoksen laatimisen edellytyksistä, joita ovat mm. kaavoitushankkeen tarkoituksenmukaisuus, lainmukaisuus sekä sopiminen kaavoituksesta aiheutuvista kustannuksista. Käytännössä tapaukset ovat olleet asemakaavan muutoksia.

Kaavoituksessa käytettyjä sopimuksia ovat olleet suunnitteluvarausseminaari (suunnitteluala-teen varaamisesta kaavahankkeen tarkemman jatkosuunnittelun ajaksi) asemakaavoituksen käynnistämissopimus sekä maankäyttösopimus.

Raumalla ei ole linjattu erityisiä keinoja asemakaavojen toteutumisen edistämiseksi. Kaavoituksen ja maapolitiikan välinen vuorovaikutusta on viime vuosina pyritty aktivoimaan (Laitinen 2018). Asemakaavoja voidaan muuttaa, mikäli kaava ei ole vastannut tarkoitustaan. Rauman kaupungin vuokraamien asuin- ja yritystonttien maanvuokrasopimuksissa käytetään sopimusehtoa, joka velvoittaa vuokralaisen rakentamaan tontille sopimuksessa määrätyn ajan kuluessa asemakaavan, rakennusjärjestyksen ja hyväksytyjen piirustusten mukaisen rakennuksen. Vastaavaa sopimusehtoa käytetään kauppakirjassa, kun Rauman kaupungin omistama rakentamaton tontti myydään. Tontin ostaja ei saa myydä tonttia eteenpäin rakentamattomana. Sopimusehdolla pyritään rakentamisen jouduttamisen lisäksi estämään mahdollinen tonttikeinottelu.

Raumalla on käytössä rakentamattoman asuinrakennuspaikan korotettu kiinteistövero, joka on 5%. Raumalla korotetun kiinteistöveron piirissä on noin 305 kiinteistöä (tilanne 1.1.2018). MRL:n 97 §:ssä tarkoitettua rakennuskehotusta ei tiettävästi ole koskaan Raumalla käytetty.

4.5 Tonttien luovutus

Tonttien myynti- ja vuokrausperiaatteet

Raumalla kaupunginvaltuusto määrittää tonttien ja rakennuspaikkojen vuokra- ja myyntiehdot. Keskimäärin luovutusehdot kaikkia kaupungin omistamia tontteja ja rakennuspaikkoja koskien on määritetty epäsäännöllisesti vaihteluvälin ollessa noin 4-8 vuotta. Viimeksi tonttien ja rakennuspaikkojen luovutusehdot on määritetty vuonna 2014. Seuraavaksi luovutusehdot on määrä tarkistaa vuoden 2019 aikana. Kaupungin tonttitarjontaan tulevista uusista asuin- ja yritysalueista on määritetty tarvittaessa aluekohtaiset luovutusehdot.

Rauman kaupungin omistajapolitiittinen linjaus on ollut asunto- ja yritystonttien (sekä maatalousmaan) osalta, että tontit hinnoitellaan alueellisesti käyttötarkoituksen mukaan ja perustuen mm. aiempiin päätöksiin, markkinahintojen kehitykseen sekä tonteista aiheutuneisiin kustannuksiin (maanhankinta ja yhdyskuntarakentamisen kustannukset). Maan vuokrauksella ja myynnillä on edelleen tavoitteena tuottaa kaupungille maanhankintaan, kaavoitukseen ja puistoinventointeihin tarvittavat varat pitkällä aikavälillä. Tonttien hinnoittelu ei siis perustu valtiotukisääntelyn mukaiseen hinnoitteluun, mutta kaupungin on tarkoitus uudistaa myynti- ja vuokrausehdot vuoden 2019 aikana niin, että määritetyt hinnat täyttävät valtiotukisääntelyn vaatimukset (Laitinen 2018).

Raumalla tontit luovutetaan lähtökohtaisesti vuokraamalla. Kun tontin vuokrasopimuksessa tarkoitettu rakentamisvelvoite on täytetty, on vuokralaisella mahdollista ostaa tontti omaksi kaupunginvaltuuston kulloinkin voimassa olevilla erikseen määritetyillä ehdoilla. Lapin ja Kodisjoen alueella tontit voidaan pääkäytännöstä poiketen vuokrata, että ostaa rakentamattomana. Elinkustannusindeksiin sidottavan vuosivuokran suuruudeksi on määritetty 5 % tontin ostohinnasta. Ensi kertaa vuokrattavien tonttien (asuin- ja yritystontit) vuokra-aika on ollut tyypillisesti noin 60 vuotta. Vuokra-aikojen jatkopäätökset ovat olleet vaihtelevia jatkettun vuokra-ajan ollessa tapauksesta riippuen noin 30-50 vuotta. Sekä vuokrattavien että myytävien tonttien sopimusehdoksi kirjataan rakentamisvelvoite. Rakentamattoman asuintontin vuokraoikeutta ei saa ilman kaupungin suostumusta siirtää, mutta yritystonteilla vastaavaa rajoitusta ei ole.

Tonttien varausmenettely

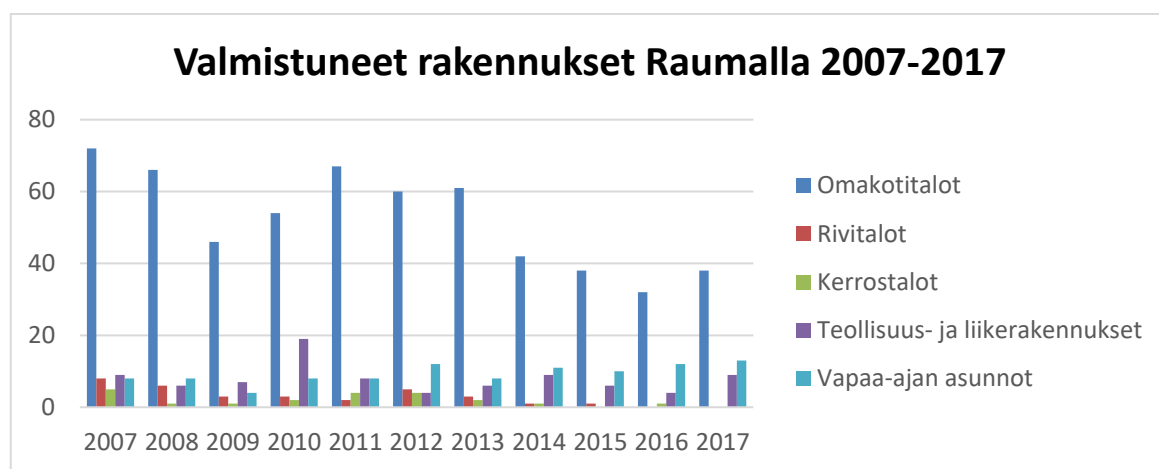
Yleisessä jaossa olevien tonttien haku tapahtuu omakotitonttien osalta kalenterikuukausittain eli tonttihakemukset tulee olla jätettynä kalenterikuukauden viimeisenä päivänä. Saapuneet hakemukset käsitellään ja tonttien arvonta suoritetaan hakukuukautta seuraavan kalenterikuukauden alussa. Hakijoille arvotaan järjestysnumerot, joiden perustella ratkaistaan samaa tonttia hakeneiden hakijoiden keskinäinen järjestys. Lopullisen varauspäätöksen tekee kiinteistösihteeri. Omakotitonttien varausmaksu on 170 euroa. Maksu hyvitetään varaajalle, mikäli tontista tontti vuokrataan tai myydään varaajalle.

Rivitalo, kerros- ja yritystontit ovat haettavissa jatkuvasti, jolloin vapaita tontteja varataan hakemusten perusteella ilman hakuaikaa. Mahdollista on myös erillinen hakumenettely, jossa kaupunki asettaa hakijoille rakentamisen laatua ym. seikkoja koskevat kriteerit, joiden perusteella tontit varataan kulloisessakin tapauksessa asetettuna hakuaikana. Rakentamattomia tontteja ei toistaiseksi ole myyty tarjouskilpailumenettelyllä. Edellä mainittujen tonttien varausmaksu on 500 euroa. Rauman kaupunki on alustava suunnitellut uudistavansa tonttien

varausmenettelyä ainakin varausmaksun suuruuteen ja sen palauttamiseen liittyen (Laitinen 2018).

Rakentamistilanne Raumalla

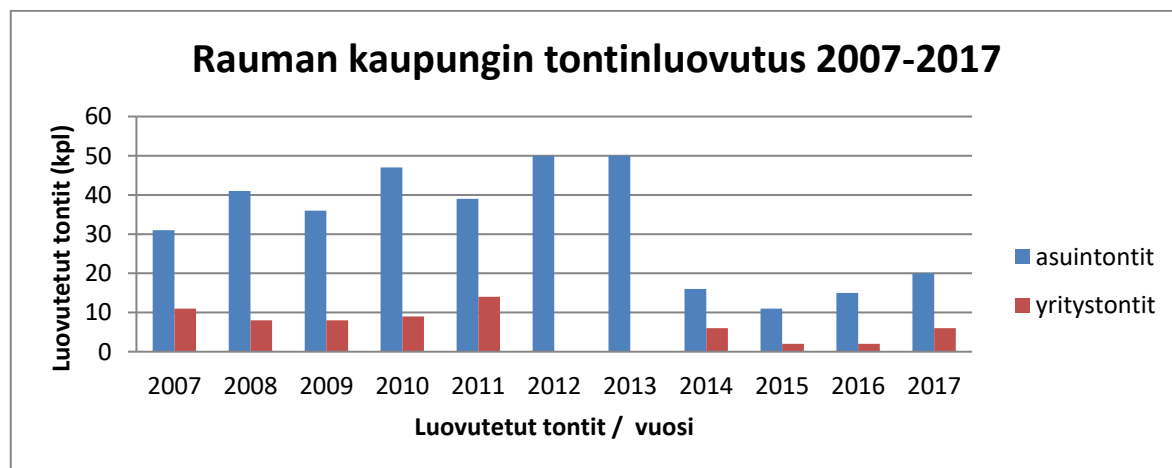
Vuodesta 2013 lukien asuinrakentamisen määrä Raumalla on vähentynyt noin 30 %, kun mittarina käytetään valmistuneita erillispientaloja. Samaan aikaan myös ensi kertaa tarjottavien uusien asuintonttien määrä on alhaisempi. Asuinrakentamisen vähenemistä koskeva ilmiö on havaittavissa myös valtakunnallisella tasolla, joskin viimeisimpinä aikoina asuinrakentamisessa on ollut piristymisen merkkejä. Rauman keskusta-alueen pohjoispuolisten alueiden lisääntyvän tonttitarjonnan (noin 60 uutta omakotitonttia aikajänteellä 2019-2020) sekä kaupungin omien investointien ennakoidaan vauhdittavan asuinrakentamisen määrää lähivuosina. Raumalla on tehty tietoinen päätös, että erityisesti keskustan pohjoispuolisten alueiden kaavoitukseen uusiksi asuinalueiksi panostetaan (Leppikorpi 2018).



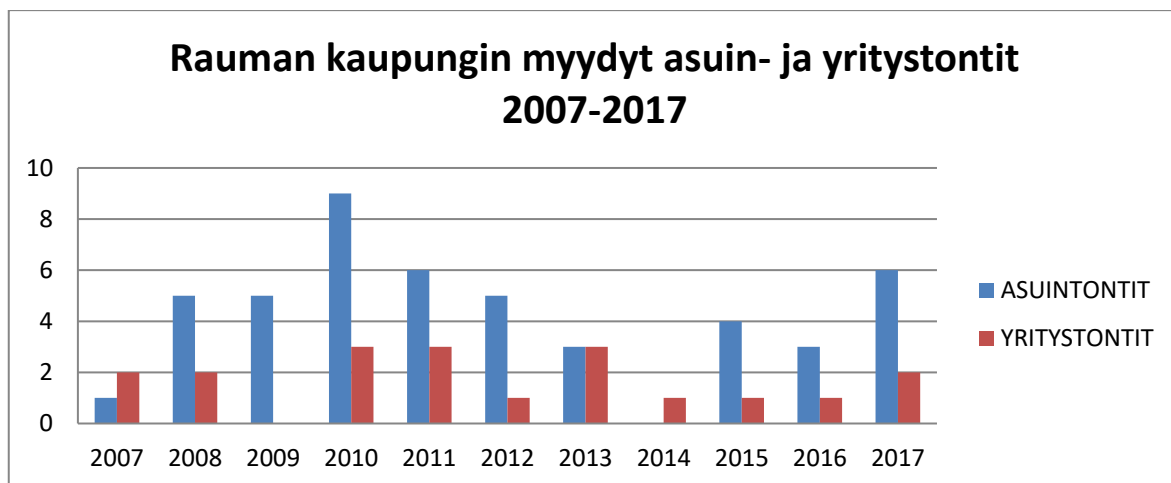
Kuva 19 Valmistuneet rakennukset Raumalla 2007-2017.

Tonttien vuokraus- ja myyntitilanne

Viimeksi kuluneen 10-vuotisperiodin aikana Raumalla on luovutettu vuositasolla keskimäärin noin 30 asuintonttia ja noin 6 yritystonttia. Myytyjen asuintonttien keskimääräinen osuus luovutusmäärästä vuositasolla on noin 4 tonttia ja yritystonteilla vastaavasti noin 2 tonttia. Pääsääntöisesti myytävät tontit ovat jo rakennettuja kohteita, muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta.



Kuva 20 Rauman kaupungin vuokratut ja myydyt asuin- ja yritystontit 2007-2017.

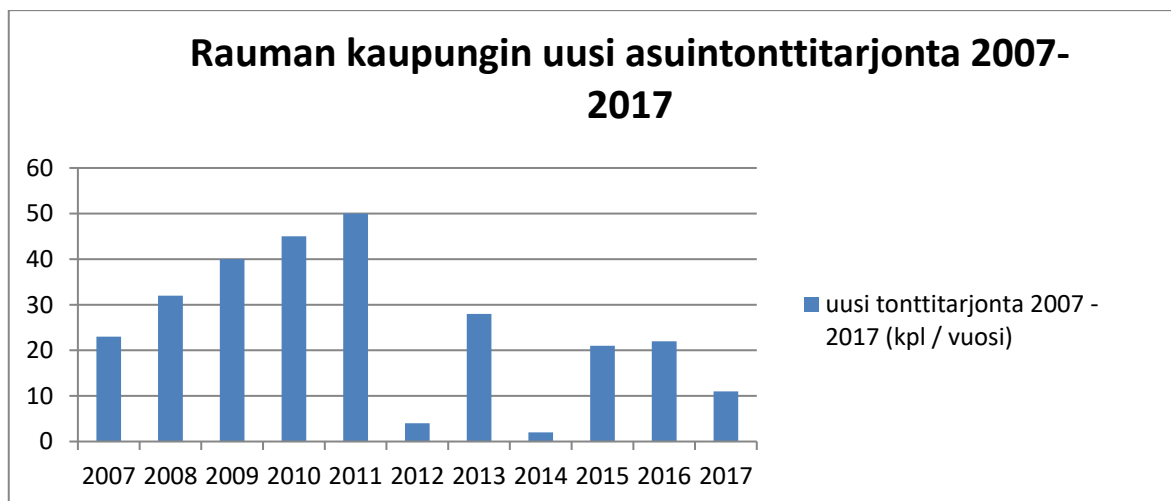


Kuva 21 Rauman kaupungin myymät asuin- ja yritystontit 2007-2017.

Tonttivaranto

1) Asuintontit

Rauman kaupungin tonttivaranto käsittää noin 110 asuintonttia, joista noin 10 % on rivi- ja kerrostalotontteja ja loput omakotitontteja. Vapaista asuintonteista noin 80 % sijaitsee Rauman keskusta-alueella ympäröivissä taajamissa. Lisäksi muutamia tontteja löytyy Raumaan kuntaliitoksella 1.1.2009 alkaen liittyneellä entisen Lapin kunnan alueella sekä 1.1.2007 liittyneen entisen Kodisjoen kunnan alueella. (Rauman tontti- ja toimitilarekisteri 2018.) Tonttivarantoa ollaan kasvattamassa Pohjois-Raumalla noin 60 uudella omakotitontilla, jotka tulevat julkiseen hakuun vuoden 2019 aikana. (Rauman kaupunki 2018.)



Kuva 22 Rauman kaupungin ensi kertaa tarjottavat asuintontit 2007-2017.

2) Yritystontit

Vapaita kunnallistekniikalla varustettuja yritystontteja on noin 20 kappaletta (Rauman tontti- ja toimitilarekisteri 2018). Kaupungilla on myös muutamien hehtaarien kaavoitettu yritystonttivaranto, joita ei toistaiseksi ole kytketty kunnallistekniikan piiriin. Syitä ovat olleet mm. alueiden heikko kysyntä sekä paikoitellen erittäin korkeat kunnallistekniikan rakentamisen kustannukset (pilaantunut sekä paalutusta tai suurta massanvaihtoa vaativa maaperä).

4.6 Maaomaisuuden hallinta

Maaomaisuudesta yleisesti

Rauman kaupungin maaomaisuus koostuu käytännössä asuin- ja yritystonteista, yleisistä alueista, maatalousmaasta sekä metsäalueista. Hallinnointiin olennaisesti liittyvät tonttien myynti- ja vuokrausperiaatteet on kerrottu tarkemmin luvussa 4.5.

Rauman kaupungin merkittävimmät maanvuokratulolähteet ovat vuokratontit ja sataman vuokra-alueet (kuva 23). Rauman kaupunki on vuokrannut noin 3000 asuin- ja 160 yritystonttia. Kaupungin kunnossapitämiä katu- ja tiealueita on Raumalla noin 276 kilometriä ja rakennettuja sekä hoidettuja puistoja noin 165 ha. Kaupunki on vuokrannut noin 100 ha viljelysmaita, joiden vuokratuoton osuus on vuositasolla noin 20000 euroa. Kaupungilla on omistuksessaan talousmetsiä noin 2000 ha, noin 420 ha perintömetsiä, noin 1000 ha suojeltuja metsiä, noin 600 ha kaava-alueiden metsäisiä puistoja. Kaavoitustyön alla on arviolta noin 500 ha metsää. Viime vuosien metsän myyntitulo on ollut keskimääräisesti noin 340000 euroa vuodessa. (Elsilä 2018.)

Rauman kaupungin vuokraamien alueiden vuokratuotto vuositasolla	
Vuokra-aluetyyppe	€ / vuosi (2017)
Maa- ja vesialueet	589300
Asuntotontit	1891700
Teollisuus- ja liiketontit	702700
Sataman vuokra-alueet	3154100
Yhteensä:	6 337 800 €
Verotulot (€ / vuosi 2017)	
Kunnallisvero	136 800000 €
Yhteisövero	16 325000 €
Kiinteistövero	8000000 €

Kuva 23 Rauman kaupungin maaomaisuuskohteiden vuokratuotto sekä verotulot vuonna 2017.

Maaomaisuuden hallintajärjestelmä

Rauman kaupunki käyttää vuokrattujen tonttien vuokrasopimusten hallintaan paikkatietojärjestelmän (Trimble Locus) ylläpitoon kytkettyä Sopimustenhallinta -sovellusta. Sovelluksella voidaan hallinnoida myös muita teknisen toimialan maankäyttöön liittyviä sopimuksia, mutta pääpaino on vuokrasopimusten hallinnassa. Sovelluksen avulla luoda, muokata, selata ja ylläpitää sopimusten tietoja selainpohjaisesti kunnan sisäverkossa (intranet). Sopimustiedot liittyvät sopimuskohteisiin, sopimusosapuoliin, vuokranlaskentaan ja laskutukseen. Sopimustenhallinta -sovellus on nähty Raumalla toimivaksi ja välttämättömäksi työkaluksi, jotta kaupungin useita tuhansia maanvuokrasopimuksia voidaan luotettavasti hallinnoida.

Maaomaisuuden hallinta hallintokunnissa

Kaupungin noudattaman yleislinjan mukaisesti alueen, jonka pääasiallisessa käytössä alue on, käytöstä vastaa asianomainen hallintokunta. Esimerkiksi asemakaavoitetut puisto- ja muut virkistysalueet sekä haja-asutusalueen metsätalousmaat ovat kaupungin Wihertoimen

hallinnassa. Asemakaavoitetut kaupungin omistamat tontit ovat kaupunkia maanomistajana edustavan kiinteistö- ja mittaustoimen toimialaa. Kun tonteilla on kaupungin omistama rakennus, vastaa rakennuksesta kaupungin tilapalvelut sekä mahdollinen toinen käyttäjä, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvetut tai kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut.

4.7 Hajarakentamisen ohjaus

Kaavoitukselliset ohjauskeinot

Raumalla hajarakentamista pyritään ohjaamaan aktiivisella ja ennakoivalla yleiskaavoituksella. Yleiskaava 2030 kattaa voimaan tullessaan koko Rauman kaupungin alueen. Rauman kaupunki on laatinut jo vuosikymmenien ajan osayleiskaavoja merkittävimpien taajamien ja kyläkeskusten haja-asutuksen ohjausta varten, jotta uutta asumista voidaan ohjata kulkuyhteyksien ja mahdollisen rakennetun kunnallistekniikan läheisyyteen. Tilannetta ovat haastaneet 2000-luvulla tapahtuneet kuntaliitokset, joiden myötä Rauman pinta-ala on suuresti laajentunut.

Yleiskaavatyössä on selvitetty yhdyskuntarakentamisen tiivistymisen ja hajautumisen vaikutuksia sosiaali- ja terveystalvetuiden kuljetuskustannuksiin Raumalla (vertailuvuosi 2011). Raumalla väestöstä on sijoittunut asemakaavoitettujen alueiden välittömään läheisyyteen noin 80 % ja noin 20 % haja-asutusalueille. Mikäli väestön sijoittuminen yhdyskuntarakenteessa säilyy samanlaisena kuin nykyään, on sosiaali- ja terveystalvetuiden kustannusten arvioitu olevan noin 60 miljoonaa euroa 30 vuoden aikajänteellä (vuosina 2011 – 2041). Mikäli yhdyskuntarakenne hajautuisi esimerkiksi niin, että 30 % väestöstä sijoittuisi haja-asutusalueille, maksaisivat sosiaali- ja terveystalvetuiden kuljetuskustannukset 30 vuoden aikana arviolta 18 miljoonaa euroa enemmän. (Rauman kaupunki 2018.)

Rakennusjärjestys

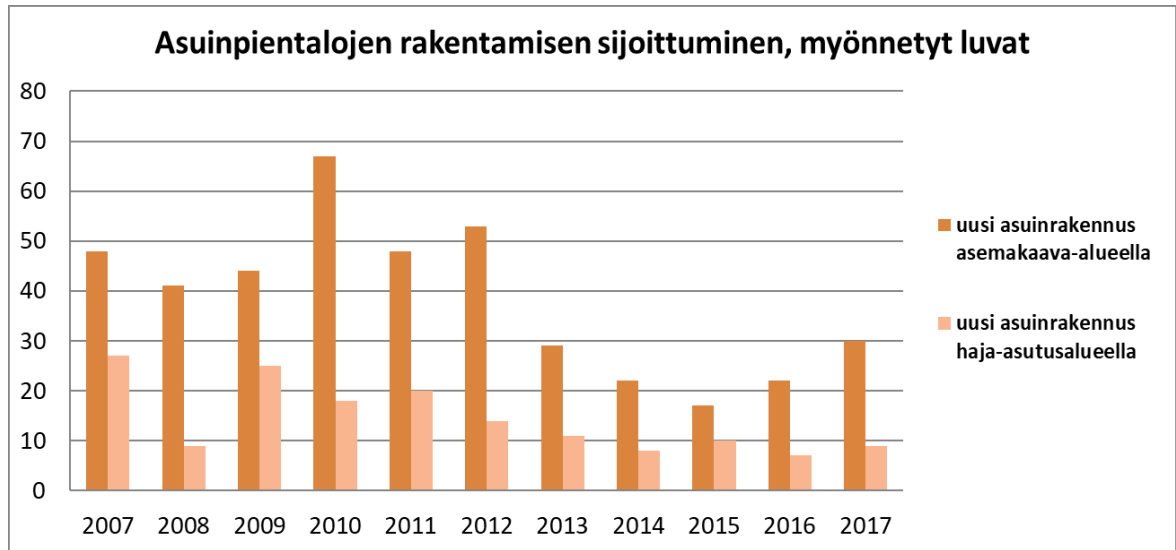
Maankäyttö- ja rakennuslain tai -asetuksen sekä muiden maankäyttämistä ja rakentamista koskeviensäännösten ja määräysten lisäksi Rauman kaupungissa on noudatettava rakennusjärjestyksen määräyksiä, mikäli oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa, asemakaavassa tai Suomen rakentamismääräyskokoelmassa ei ole toisin määrätty. (Rauman kaupunki 2018.)

Rakennuslupien myöntäminen

Hajarakentaminen perustuu Raumalla edellä mainittuun oikeusvaikutteiseen kaavoitustilanteeseen sekä rakennusjärjestykseen. Suunnittelutarvealueella rakennuslupan erityisten edellytysten olemassaoloa arvioidaan MRL 137 §:ssä tarkoitettusti. Alueilla, joilla rakentamista ohjaavaa oikeusvaikutteista yleiskaavaa ei vielä ole, ollaan kriittisiä uusien asuinrakennuspaikkojen rakennuslupien myöntämisen suhteen.

Hajarakentamisen ohjaus on Raumalla pääpiirteissään loogista, mutta lieväksi ongelmaksi voidaan nähdä alueet, joille on jo muodostunut hieman tiiviimpää asutusta. Esimerkiksi vaikka alueella olisi vasta hyväksytty oikeusvaikutteinen osayleiskaava, jossa on selvästi osoitettu asumiseen soveltuvat rakennuspaikat, saatetaan kaavasta silti poiketa. Poikkeaminen kaavasta on tapahtunut tyypillisesti, kun kaavassa osoitettuun asuinrakennuspaikkaan on vain muutamia satoja metrejä matkaa lähimmältä kaavanmukaiselta rakennuspaikalta. Perusteeksi on usein ajateltu, että jokainen kuntaan tuleva asukas tuo myös kuntaan rahaa,

sekä että edellä mainittu jo rakennetun alueen läheisyyteen sijoittuminen täyttää MRL 137 §:ssä säädettyt rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella.



Kuva 24 Hajarakentamisen ja kaavoitettujen alueiden rakentamisen suhde 2007-2017.

4.8 Maapolitiikan henkilöresurssit ja päätöksenteko

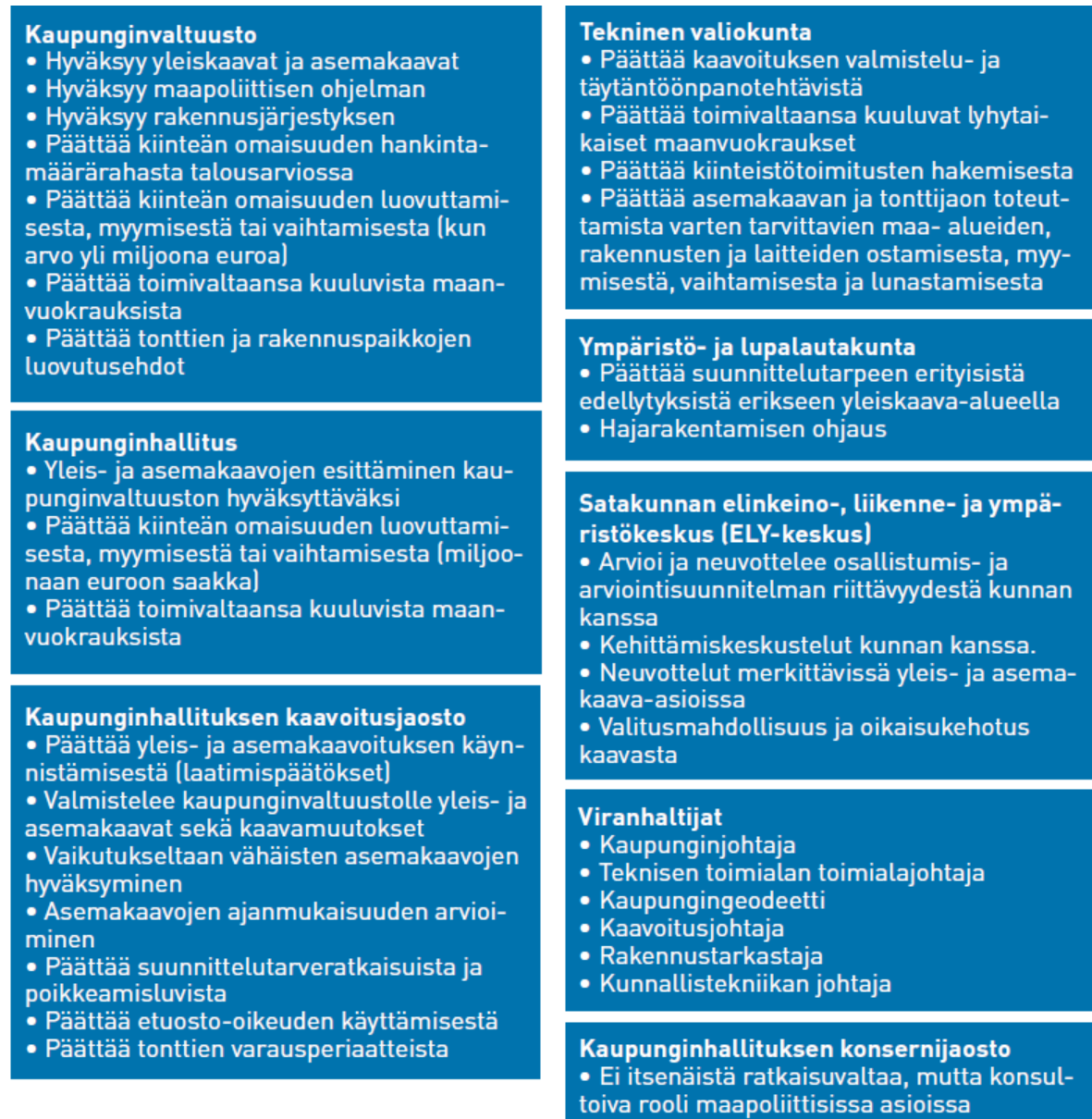
Henkilöresurssit

Rauman kaavoituksen ja maankäytön (maanhankinta, -myynti ja yleinen maaomaisuuden hallinnointi) parissa työskentelevä henkilöstö koostuu käytännössä kahdesta erillisestä työyksiköstä eli Rauman kaavoitusyksiköstä ja kiinteistö- ja mittaustoimesta. Käytännössä päävastuussa maapolitiikan hoitamisesta on kaupungingeodeetti yhteistyössä kaavoitusjohtajan sekä teknisen toimialajohtajan kanssa. Henkilöresurssit on mitoitettu melko tiukasti, mutta asianomaiset työt hoituvat täydellä kokoonpanolla nykyisellään kohtuullisesti. Viime vuosina Raumaa on arvosteltu kaavoittamisen hitaudesta. Myös maankäytön toteutumisen seurannassa on ollut puutteita, esimerkiksi rakentamattomien yritystonttien rakentamisvelvoitteen täyttämisen suhteen. Nykyisellään tilanne on parantunut uuden työvoiman sekä tehostettujen toimintatapojen ansiosta. Kaavoitukseen on palkattu lisää kaavoitusavustajia sekä kaavoitusarkkitehtejä. Kiinteistö- ja mittaustoimessa henkilöiden toimenkuvia on muutettu ja viranhaltijoiden sekä toimielinten välistä päätöksentekoa sujuvoitettu. (Eskolin ja Laitinen 2018.)

Päätöksenteko

Kuntalain 30 §:n mukaan kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat, valiokunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Rauman kaupunginvaltuustokaudelle 2017-2021 on valittu 43 edustajaa, joista suurimmat puolueet ovat SDP (18) ja Kokoomus (8). Kaupunginvaltuusto on päättänyt yhdeksän jäsenen kaupunginhallituksen toimikaudeksi 2017-2019. Kaupunginhallituksesta on edelleen muodostettu hallituksen alainen kaavoitusjaosto (viisi jäsentä varajäsenineen) sekä konserni- ja elinvoimajaosto (neljä jäsentä varajäsenineen). Kaavoitusjaosto vastaa kaavoituksen valmistelusta kaupunginhallitukselle ja edelleen kaupunginhallitukselle. Konserni- ja elinvoimajaoston tehtävät

liittyvät konserniohjaukseen sekä elinvoimaisuuteen liittyviin kysymyksiin. Kaupunginhal-
lituksella ja sen alaisilla jaostoilla on merkityksellinen rooli maapolitiikassa. (Rauman kau-
punkki 2018.)



Kuva 25 Maapoliittisen päätöksentekoon liittyvät toimielimet ja tehtävät pääpiirteissään.

Rauman kaupunginhallitus sekä muut poliittiset toimielimet ovat olleet yksimielisiä maapo-
liittisen ohjelman laadintatarpeesta. Yleinen poliittinen tahtotila Raumalla on positiivinen
lain sallimien maapoliittisten keinojen käyttämiselle, kun perusteet ovat selvästi osoitetta-
vissa ja menettelyä ovat asianomaisia kohtaan yhdenmukaisia. Lunastusmenettely, etuosto-
oikeuden käyttäminen, hajarakentamisen ohjaus sekä kiinteistöverotuksen osalta korotettu
kiinteistövero ovat olleet tyypillisiä keskustelua herättäviä aihepiirejä. Erinäisillä päättäjillä
korostuvat vahvat näkemykset esimerkiksi lunastusmenettelyyn ja hajarakentamiseen liit-
tyen. Näkemyksillä ei ole kuntatalouden ja kunnan yhdyskuntarakentamisen tarkoituksen-
mukaisen ohjauksen nojalla perusteita, vaan asenteet vaikuttavat pohjautuvan liikaakin yk-
sittäisten maanomistajien etujen ajamiseen.

4.9 Muita olennaisia lähtökohtia

Maankäytöllisesti merkittävät alueet sekä hankkeet

Raumalla on vireillä elinkeinovaikutuksiltaan useita hankkeita sekä kaavoituskohteita, joista alla on mainittu muutamia merkittävimpiä.

1) Lakarin logistiikka ja yritysalue

Lakarin logistiikka ja teollisuusalue on kokonaisuudessaan 650 hehtaarin suuruinen alue, joka rakentuu liikenteellisesti suotuisaan sijaintiin valtateiden 8 ja 12 väliin. Alue on myös kytkettävissä valtakunnan ratatieyhteyksiin. Rauman kaupunki on hankkinut alueelta runsaasti maita omistuksessaan viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana. Alueesta suuri on kaupungin omistuksessa, joka helpottaa alueen toteuttamista ja kaavoittamista. Aluetta tukevat vahva vientiteollisuus, keskeinen sijainti, erityisosaamisalueet sekä toimijoiden välinen yhteistyö. (Rauman kaupunki 2018.) Alueella on siis suuri kehityspotentiaali ja odotusarvo, mutta alueen kaavoittamisessa riittää myös haasteita. Alueelle kohdistuu moninaista kysyntää, joiden tarpeen tulee yhteen sovittaa. Alue on topografialtaan vaihtelevaa, alueen kautta kulkee Rauman metsäteollisuuden ja juomaveden valmistukseen tarvittava raakavesikanava sekä alueella on erinäisiä luontoarvoja, liito-oravahavaintoja sekä muinaisjäännöksiä.

2) Aurinkovoimalahanke

Rauman kaupunki on yhdessä aurinkoenergiatoimijoiden kanssa valmistellut pinta-alallisesti tällä hetkellä Suomen suurimman aurinkoenergian tuotantoalueen kaavoittamista Lakarin teollisuusalueen yhteyteen. Yritysten sijoittumisesta alueelle ei ole tarkemmin sovittu. Kaava-alueen pinta-ala on 76 ha, josta aurinkovoimalan käyttöön ollaan varaa-massa noin 41,6 ha. Kaavan tavoitteena on mahdollistaa suunnittelualueen hyödyntäminen aurinkoenergian tuotantoalueena. Aurinkovoimalan sijoittumisen edellytyksenä on riittävän laajan aluekokonaisuuden osoittaminen. Aurinkoenergian tuotannon lisäys tukee Suomen ilmasto- ja energiastrategian (TEM 2013) tavoitteita hiilidioksidipäästöjen rajoittamisesta sekä uusiutuvan energian osuuden kasvattamisesta. (Rauman kaupunki 2018.) Aurinkovoimala nostanee toteutuessaan myös Lakarin teollisuusalueen sekä yleisesti Rauman imagoa hiilineutraaliksi pyrkivänä kaupunkina. Alue on Rauman kunnan kokoluokkaan suhteutettuna pinta-alallisesti merkittävä. Samalla voidaan hyödyntää alueita, jotka eivät tavanomaisessa teollisuuskäytössä käyttöönotettavissa, ainakaan ilman huomattavia kustannuksia.

3) Seaside Industry Park

Seaside Industry Park on raskaan teollisuuden teollisuuspuistohanke, joka sijoittuu entiselle STX Finland Oy:n telakka-alueelle. Teollisuuspuiston logistinen sijainti on erinomainen, sillä alue sijoittuu Rauman sataman välittömään läheisyyteen, alueelle johtaa rautatie sekä maantieyhteydet. Alueen läheisyydessä toimii koulutuskampus sekä menestyviä päämiesyrityksiä tiiviine ja laajoine toimitusverkostoineen. Puistoon sijoittuvat yritykset pysyvät hyödyntämään skaalaetuina alueen yhteistä infrastruktuuria sekä tukipalveluja, kuten varastologistiikka, ruokala- ja vartiointipalvelut. (Rauman kaupunki 2018.)

4) Rauman sataman kehittäminen ja laajentaminen

Rauman Satama Oy on Rauman kaupungin omistama yhtiö, joka hallinnoi satama-aluetta. Satama työllistää päivittäin noin 900 henkilöä. Satamaa on kehitetty viime vuosina aktiivisesti. Tehdyt investoinnit ovat hyödyttäneet koko Suomen ulkomaan kauppaa. Liikenneyhteyksiä on parannettu ja satama-aluetta laajennettu. Viimeisin satama-alueen laajennus on ollut 4 hehtaarin suuruinen. Laajennuksen yhteydessä on rakennettu uusi konttilaituri. Toimenpiteet ovat mahdollistaneet konttiterminaalin kapasiteetin kasvattamisen kaksinkertaiseksi. Satamaa ollaan vuosien 2018-2019 aikana edelleen laajentamassa noin 9 hehtaarilla. Satamaan johtavaa laivaväylää on hiljattain syvennetty, koska kulkusyvyyks on aiemmin rajoittanut satamaa käyttävien laivojen kokoa. Uuden kulkusyvyyden myötä entistä suurempien alusten pääsy satamaan on mahdollistettu. Tämä parantaa paperiteollisuuden kaukoviennin, raaka-ainekuljetusten sekä konttiliikenteen kuljetustaloutta. Lastimäärän kaksinkertaistaminen on lisäksi pienentänyt liikenteestä aiheutuvia päästöjä. Vuoden 2017 konttiliikennetulos oli Rauman paras kautta aikain. Positiivisia kasvulukemia nähtiin erityisesti viennissä, sillä nesteiden, sahatavaran, paperin, kappaletavaran sekä viljan kuljetusmäärät lisääntyivät selvästi. (Rauman Satama Oy 2018, Angelova 2018.)



Kuva 26 Kuvassa vasemmalla Seaside Industry Park ja oikealla Rauman Satama Oy:n alue (Rauman kaupunki 2018).

5) Uusi kauppakeskus (Kanalin Länsiranta)

Rauman keskusta-alueella on vireillä asemakaavan muutos, joka mahdollistaa kaksikerroksisen kauppakeskuksen rakentamisen, keskuksen yhteyteen sijoitettavat linja-autoaseman tilat sekä uudisasuinrakentamisen (7 kerrostaloa). Rauman kaupunginvaltuusto on hyväksynyt asemakaavan muutoksen vuonna 2016. Asemakaavan muutosta ja siihen liittyvää maankäytösopimusta ei ole vielä päästy toteuttamaan, koska kaavasta on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Toteutuessaan kaava mahdollistaa keskusta-alueen kehittämisen maankäyttöä tiivistämällä, monipuolistaa palvelutarjontaa, luo työpaikkoja, lisää keskustan vetovoimaa sekä mahdollistaa Rauman mittakaavassa runsaasti uutta asumista keskustan palveluiden äärelle. Kauppakeskuksen voidaan nähdä houkuttelevan alueella jo asuvia jäämään ostoksille omalle talousalueelleen. (Rauman kaupunki 2018.)

4.10 Alueelliset, seudulliset ja valtakunnalliset lähtökohdat

Rauman seutukunta sijaitsee Satakunnan eteläosassa aina Kokemäenjokilaaksoista Varsinais-Suomen rajalle. Seutukuntaan kuuluvat Rauma, Eura, Eurajoki ja Säkylä. Seutu on vaurasta, teollista ja merellistä Länsi-Suomea. Seudulla on rikas kulttuuripohja ja -historia sekä vahva identiteetti. Seudun elinkeinorakenne on teollisuusvaltainen. Seutukunnan alueella oli vuoden 2016 lopussa noin 68000 asukasta. Muuta seudullista vaikutusaluetta ovat Pyhäjärven seudun (Eura, Säkylä) ja Kokemäenjokilaakson kaupunkien suunnat (Harjavalta, Kokemäki, Huittinen) sekä merellinen saaristo. Rauma on markkina-alueensa pääkeskus, jonne suuntautuu ostovoimaa kaupungin ulkopuolelta. Rauman pääasialliseen markkina-alueeseen kuuluvat Eurajoki ja Pyhäranta. Toissijaiseen markkina-alueeseen kuuluvat Laitila, Eura, Köyliö ja Säkylä. Rauman työssäkäyntialueen muodostaa Rauman seutukunta. (Satakuntaliitto 2018, Rauman kaupunki 2018.)

Kappaleessa 2.3 tarkemmin käsitellyt maapolitiikkaan vaikuttavat ajankohtaisaiheet koskevat myös Raumaa. Kunnallisessa toimintaympäristössä on tapahtunut ja on tapahtumassa paljon muutoksia. Tällaisia muutoksia ovat muun muassa digitalisaatio, ilmastopolitiikka ja energiakysymykset, aluerakenteen erilaistuminen ja väestörakenteen muutokset, kaupunkiseutujen kasvu eli kaupungistuminen, liikkumisen murros, maakunta- ja soteuudistus sekä muutokset hallintorakenteissa. Tulevaisuudessa toimintaympäristön muutosten ja ilmiöiden ennakoitaan vahvistuvan.

Maakunta- ja soteuudistus muuttavat toteutuessaan monen muun kunnan tavoin Rauman kaupungin tulorahoitusta. Tämä tarkoittaa vero- ja valtio-osuuksien merkittävää laskua. Kaupungin on pyrittävä välttämään velkaantumista kaikin keinoin, sillä lainat jäävät kunnille. Toiminta tulee kyetä rahoittamaan niillä veroilla ja valtionosuuksilla, jotka uudistuksen jälkeen ovat kunnan käytössä (Koski, 2017). Maakunta- ja soteuudistus muuttavatkin toteutuessaan kunnan roolia tavoilla, joita ei vielä kokonaisuudessaan tiedetä eikä näihin siten voida kokonaisuudessaan varautua (ks. kohta 2.3).

Kuntaliitokset

Rauman kaupunkiin on liittynyt 1.1.2007 alkaen entinen Kodisjoen kunta sekä 1.1.2008 alkaen entinen Lapin kunta. Rauman kaupungin maapinta-ala moninkertaistui kuntaliitosten yhteydessä. Kuntaliitokset aiheuttivat uusia haasteita maankäytön suunnitteluun, joihin on pyritty vastaamaan vireillä olevalla koko kunnan kattavalla luvussa 4.3 edellä kerrotulla yleiskaavatyöllä (Yleiskaava 2030).

5 Maapolitiikka vertailukaupungeissa

5.1 Kriteerit valituille vertailukaupungeille

Kunnan maapoliittinen ohjelma tulee aina sovittaa kunnan omiin lähtökohtiin, tarpeisiin ja muihin tekijöihin nähden, joka on tämänkin tutkimuksen lähtökohta. Tutkimuksessa haluttiin kuitenkin vertailla yleistasolla, millaisia maapoliittisia tavoitteita, periaatteita, keinoja ja tontinluovutusmenettelyjä muissa kunnissa oli linjattu. Pääteemat olivat kuntien yleistietojen kartoitus, maapolitiikan tavoitteet, maapoliittiset keinot, maanhankinta ja kaavoitusperiaatteet, tontinluovutusmenettely, hajakenttämisen ohjaus sekä toteutunut maapoliittisen ohjelman laadintaprosessi.

Tutkimukseen valittiin tutkittavaksi ja haastateltavaksi kolme vertailukaupunkia (Porvoo, Kokkola ja Raase), joiden valintakriteerit perustuivat yleisiin maantieteellisiin, väestöllisiin ja elinkeinopohjaisiin tekijöihin, kuten teollisuus- ja satamakaupunki -tyyppisyyteen, seutukunnan kilpailukykyyn valtakunnallisella tasolla sekä asukaskokoluokkaan. Olennaista oli myös, että vertailukunnalla oli voimassa oleva maapoliittinen ohjelma. Merkitykselliseksi ei nähty, kuinka pitkään kunnat ovat maapolitiikkaa harjoittaneet. Päinvastoin mielenkiintoista oli selvittää, millaisia maapoliittisia linjauksia pitkään maapolitiikkaa harjoittaneella kunnalla on muotoutunut. Kiinnostavaa oli myös saada tietoa maapoliittiseen ohjelmaan kirjattujen keinojen tosiasiallisesta käytöstä selvän soveltamistarpeen hetkellä. Rauman keskustajamaa koskevassa kulttuuriympäristöselvityksessä on todettu, että historian, väkiluvun ja kaupunkirakenteen puolesta Porvoo on Raumaan nähden kenties paras vertailukaupunki (Rauman kaupunki 2018).



Kuva 27 Vertailukaupungit Suomen kartalla.

5.2 Maapolitiikka Porvoossa

Yleistiedot

Porvoo on Uudenmaan maakunnassa etelärannikolla sijaitseva kaksikielinen kaupunki. Porvoo on kokonaispinta-alaltaan noin 2140 km², josta maa pinta-alaa on noin 654 km², sisävesiä noin 10 km² ja merivesiä noin 1475 km² (Maanmittauslaitos 2018).

Kaupungin väkiluku on noin 50159 asukasta (31.12.2017). Väestönkasvu on vuositason tasolla ollut noin 0,3-1% luokkaa. Vuodesta 1980 lukien väestömäärä on kasvanut noin 12000 asukkaalla. Sotien jälkeisenä aikana ennen 1980-lukua väestömäärä yli viisinkertaistui. Porvoossa alle 15-vuotiaiden osuus koko väestöstä on suurempi kuin maassa keskimäärin ja yli 64 -vuotiaiden osuus pienempi kuin maassa keskimäärin. Työikäisten osuus on maan keskitasoa. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan Porvoon väkiluku kasvaa vuoteen 2030 mennessä noin 4000 hengellä. (Tilastokeskus 2018.)

Porvoossa sijaitsee tavaramäärältään Suomen suurin satama (Kilpilahti). Alueella toimii myös Pohjoismaiden suurin öljynjalostuksen ja kemianteollisuuden keskus (Kilpilahti 2018). Porvoo on Suomen kilpailukykyisin seutukunta, kun mittareina käytetään työn tuottavuutta, työllisyysastetta, innovatiivisuutta, koulutustasoa, yritysdynamiikkaa sekä teollisuusvaltaisuutta. Porvoon kilpailukykyyn vahvuuksia ovat vahvin teollisuuden osuus, työn tuottavuus sekä korkea työllisyysaste ja koulutustaso (Satamittari 2018). Porvoota ja Raumaa yhdistää vahva teollisuuden osuus.

Porvoon kaupunginvaltuustossa on 51 paikkaa. Kaupunginvaltuuston suurimmat puolueet ovat RKP (16 paikkaa) sekä SDP (12 paikkaa). Muita puolueita ovat Vihreä liitto (8 paikkaa), Kansallinen Kokoomus (7 paikkaa), Suomen Keskusta (3 paikkaa), perussuomalaiset (2 paikkaa), Vasemmistoliitto (1 paikka), Suomen Kristillisdemokraatit (1 paikka) sekä Yhtenäisyysryhmä (1 paikka). (Porvoon kaupunki 2018a.)



Kuva 28 Näkymä Porvoon joen ylitse vanhaan kaupunkiin (Porvoon kaupunki 2018).

Maapolitiikan hoito ja tavoitteet

Porvoo on laatinut strategisen asiakirjan (Porvoon kaupungin maapoliittiset linjaukset 2012), joka ohjaa maapoliittista valmistelua ja päätöksentekoa. Porvoon tonttipäällikkö Maarit

Ståhlbergin mukaan asiakirja on laatujaan ensimmäinen kaupungin koottu ohjelma maapoliittisista pääperiaatteista (Ståhlberg 2018). Asiakirjassa on käsitelty maapolitiikan keinot kaupungin strategian toteuttamiseen sekä maapoliittiset tavoitteet ja toimenpiteet asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Porvoon kaupungin maapolitiikan päätavoite on järkevän yhdyskuntarakenteen syntymisen edistäminen. Erityisesti kaupungin väkiluvun kasvun vastaanottaminen edellyttää maankäyttöön liittyviä toimenpiteitä. (Porvoon kaupunki 2018b.)

Porvoon kaupungin maapoliittiset linjaukset käsittävät Porvoon harjoittaman maapolitiikan päälinjaukset. Linjauksia täydentää ja toteuttaa vuosittain viiden vuoden aikajänteelle laadittava maankäytön toteuttamissuunnitelma (MATSU). Maankäytön toteuttamissuunnitelma laaditaan siten, että ensimmäinen vuosi on tarkka ja lopulta vuosilta ohjeellinen. Viimeisin maankäytön toteuttamissuunnitelma on laadittu ajanjaksolle 2018-2022. Ohjelman laadinnan yhteydessä on huomioitu kaupungin strategia, asuntopoliittinen ohjelma, maapoliittiset linjaukset, kylärakennepohjelma, elinkeino- ja kilpailukykyohjelma sekä yleiskaavoitus. (Porvoon maankäytön toteuttamissuunnitelma 2018-2022.) Ståhlbergin mukaan Porvoossa maapoliittisten linjausten tai maankäytön toteuttamissuunnitelman noudattamisessa ei ole ilmennyt ongelmia (Ståhlberg 2018).

Käytettävät maapolitiikan keinot ja keinojen käyttö

Porvoossa käytettäviä maapoliittisia keinoja ovat seuraavat:

- Vapaaehtoinen kiinteistökauppa
- Etuosto-oikeuden käyttäminen
- Maan lunastaminen
- Maankäyttösopimus ja kaavoituksen käynnistämissopimus
- Kehittämiskorvaus
- Rakentamiskehotus (Porvoon kaupunki 2018b).

Porvoossa kaikkia maapoliittisia keinoja käytetään tarvittaessa. Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero ei ole käytössä, mutta sitä voidaan tarvittaessa käyttää (Porvoon kaupunki 2018b). Rakentamattomista rakennuspaikoista on kerätty tietoa. Lähes kaikki yksityisessä omistuksessa olevat rakentamattomat rakennuspaikat sijaitsevat vanhan maalaiskunnan ohjeellisten tonttijakojen asemakaava-alueilla (Ståhlberg 2018).

Yleiset maanhankinta- ja kaavoitusperiaatteet

Porvoon maanhankinta perustuu ensisijaisesti vapaaehtoiisiin kaappoihin. Porvoon käyttää lisäksi tarvittaessa myös varautunut etuosto-oikeutta ja lunastusmenettelyä. Lunastusmenettelyä voidaan käyttää strategisesti tärkeiden alueiden hankinnassa, mikäli vapaaehtoiisiin kaappoihin ei kohtuullisessa ajassa päästä. Lunastusmenettelyä Porvoon on käyttänyt tähän mennessä muutamia kertoja. Porvoon tavoite on, että raakamaan hankinta on aktiivista, oikea-aikaista ja että kaupungilla on omistuksessaan noin 10-20 vuoden raakamaavaranto kaavoitustarpeisiin. Hankittavien alueiden määrittelyä ohjaavat yleispiirteiset maankäyttösuunnitelmat, kuten maakunta- ja yleiskaava. Raakamaan hinnoittelun vaihteluväli on 0,7-3 euroa/m² riippuen kohteen sijainnista, alueen toteutusaikataulusta sekä ominaisuuksista. Hinnoittelussa noudatetaan johdonmukaisesti vakiintunutta hintatasoa ja pyritään varmistamaan, että maanomistajien kohtelu on tasapuolista. (Porvoon kaupunki 2018b; Ståhlberg 2018.) Porvoon maankäytön toteuttamissuunnitelmassa vuosille 2018-2022 suositellaan,

että maanhankintaan tulisi varata vuositasolla noin 1,5-1,7 miljoonaa euroa. Porvoossa päättäjät ovat tarvittaessa myöntäneet lisämäärärahaa maanhankintaan. (Porvoon kaupunki 2018c; Ståhlberg 2018.)

Porvoossa maapolitiikka on lähes poikkeuksetta perustunut omalle maalle kaavoittamiseen, sillä maa-alueet ovat vanhaa kaupungin saamaa lahjoitusmaata tai maat on hankittu pääasiassa vapaaehtoisin kaupoin. Kaupungin pääkasvusuuntien maa-alueet tavoitellaan hankittavan kaupungin omistukseen ennen asemakaavoitusta. Mikäli yksityistä maata kaavoitetaan, sovitaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksista ensisijaisesti maankäyttösopimuksin. Mikäli sopimusneuvottelut epäonnistuvat ja maanomistajalle koituu asemakaavasta merkittävää hyötyä, perii Porvoon kaupunki yhdyskuntarakentamisen kustannukset tarvittaessa kehittämiskorvausmenettelyllä. Toistaiseksi tähän ei ole ollut tarvetta. (Porvoon kaupunki 2018b, Ståhlberg 2018.)

Tontinluovutus

Porvoossa kaupunginvaltuusto käsittelee vuosittain tontinluovutusehdot, joissa määritellään luovutusmenettely, alueittaiset luovutushinnat asuin- ja yritystonteille sekä muut yleiset kiinteistökaupan tai tontin vuokrauksen ehdot. Tontinluovutuksessa pyritään jatkuvuuteen, oikeaan ajoitukseen, suotuisiin sijainteihin sekä hinnoitteluun, jotta kaupunki voi ylläpitää taloudellista ja järkevää yhdyskunta- ja palvelurakennetta sekä vaikuttaa edelleen asumisen yleiseen hintatasoon. (Porvoon kaupunki 2018b.)

Asuin- ja yritystonttien maanvuokra sidotaan elinkustannusindeksiin. Tontin ostajan tai vuokralaisen on sitouduttava noudattamaan asemakaavaa ja rakennustapaohjeita. Tontin myynti tai vuokraoikeuden siirto rakentamattomana on kielletty ilman kaupungin suostumusta. (Porvoon kaupunki 2018a.)

1) Asuintontit

Tällä hetkellä Porvoossa tarjotaan rakennettavaksi vuositasolla noin 100 omakotitonttia kolmessa yleisessä haussa. Omakotitonteista perittävä varausmaksu on 600 euroa ja varausaika 8 kuukautta. Varausmaksu hyvitetään tonttikaupan tai ensikertaisen vuokran yhteydessä. Porvoon järjestää myös tarjouskilpailuja kerros- ja rivitalotonteista. Asuintonttien vuosivuokrataso on 5% tontin myyntihinnasta. (Porvoon kaupunki 2018.) Asuintonttien vuokra-aika on 50 vuotta. Rivi- ja kerrostalotontit myydään pääsääntöisesti. (Ståhlberg 2018.)

Porvoon kaikilla asuintonteilla on rakentamisvelvoite eli rakennuksen tulee valmistua kolmen vuoden kuluessa kiinteistökaupasta tai maanvuokrasopimuksen allekirjoittamisesta lukien. Kerros- ja rivitalotonttien rakentamisvelvoiteaika on kaksi vuotta. Omakotitonteilla ja yritystonteilla rakentamisvelvoite on 50% rakennusoikeudesta, kun kerros- ja rivitalotonteilla vastaava vaatimus on 70%. (Porvoon kaupunki 2018a.) Uusilla omakotitonteilla rakentamisvelvoitteen määrää on tiputettu (aiemmin 60%), koska suuntaus pienempiin rakennuksiin on selvästi nähtävissä (Ståhlberg 2018).

Porvoon kaupungin tavoite asuintonttien luovutuksessa on, että kaupungin oma tonttien luovutus on keskeisessä asemassa kaupunkiin suuntautuvassa kasvun vastaanottamisessa. Kerros- ja rivitalotonttien luovuttamisessa pyritään ylläpitämään tasoa, jolla voidaan turvata vähintään kaupungin asuntotuotanto-ohjelmassa määritelty asuntotuotantomäärä. Vuosittain

markkinoitavien omakotitonttien määrä perustuu kaupungin strategiaan ja se tarkentuu vuosittain laadittavassa maankäytön toteuttamissuunnitelmassa. (Porvoon kaupunki 2018b, Ståhlberg 2018.)

Omakotitontinsaajien valinta

Tontinhakija voi olla yksityishenkilö sekä ammattirakentaja. Kerros- ja rivitalotontteja on haettavissa jatkuvasti. Tontit varataan erikseen hyväksytyjen valintaperusteiden perusteella. Porvoossa yksityishenkilölle luovutetaan kerralla yksi tontti ja yritykselle korkeintaan kolme tonttia. Kiinteähintaiset tontit ainoastaan vuokrataan yrityksille. Yksityishenkilö tai yritys voi saada seuraavan tontin, kun aikaisemman rakentamisvelvoite on katsottu täytetyksi tai saaja on luopunut aiemmasta tonttivarauksesta. Kiinteähintaista tonttihakemusta ei käsitellä, mikäli hakija saa tarjousten perusteella myytävän tontin. Tarjousten perusteella myytävän tontin saa korkeimman tarjouksen jättänyt yksityishenkilö. (Porvoon kaupunki 2018a.)

Kiinteähintaisesti myytävissä tai vuokrattavissa tonteissa etusijalla ovat ne yksityishenkilöt, jotka eivät ole vuokranneet tai ostaneet Porvoon kaupungilta tonttia kymmeneen vuoteen ja joille Porvoon ei ole kuluneen kahden vuoden aikana päättänyt luovuttaa tonttia. Haettavilta alueilta jaetaan porvoolaisten yksityishenkilöiden hakemusten perusteella ensin puolet tonteista, joihin on kohdistunut hakemuksia. Loppujen tonttien jakamisessa huomioidaan sekä ulkopaikkakuntalaiset että Porvoolaisten hakijat. Mikäli tontteja jää, huomioidaan seuraavaksi aiemmin kaupungilta tontin saaneet ja lopuksi yritysten jättämät hakemukset. Mikäli samaan tonttiin kohdistuu useampi samanarvoisen hakijan hakemus, tontinsaaja arvotaan. (Porvoon kaupunki 2018a.)

2) Yritystontit

Vapaana olevien yritystonttien haku on Porvoossa jatkuvaa. Tonttien koko voidaan osin räätälöidä varaajan tarpeiden mukaan. Yritystontin haku ja varaus tapahtuvat Porvoon maanhankinta- ja luovutus -yksikön kautta. Yritystontit varataan viranhaltijapäätöksellä. Yritystonttien varausmaksu on 600 euroa. Varausmaksu hyvitetään ensimmäisessä vuokrassa, mutta ei palauteta, mikäli tontinsaaja peruu varauksensa maksamisen jälkeen. Tonttivaraus on voimassa kahdeksan kuukautta. Yritys- ja muiden tonttien vuosivuokrataso on 7% tontin myyntihinnasta. (Porvoon kaupunki 2018.) Yritystonttien hinnoitteluun pyydetään noin 3-4 vuoden välein ulkopuolinen riippumaton arvio eli tontit luovutetaan käypään hintaan. Yritystonttien vuokra-aika on 30 vuotta. (Ståhlberg 2018.)

Yritystonttien rakentamisvelvoiteaika on kolme vuotta. Yritystonteilla rakentamisvelvoite on 50% rakennusoikeudesta. Tontin voi ostaa omaksi vasta, kun rakentamisvelvoite on täytetty. Vuokrasopimukset, joiden rakentamisvelvoitetta ei ole täytetty eikä rakentamista ole näköpiirissä, on irtisanottu. Erityisellä perusteella rakentamisvelvoiteaikaa voidaan jatkaa korkeintaan kahdella vuodella. Rakentamisvelvoiteajan jatkamisesta ei peritä maksuja. (Ståhlberg 2018.)

Porvoossa yritystonttien luovutuksella edistetään elinkeinopoliittisten tavoitteiden toteuttamista. Alueella jo toimivien yritysten toimintaedellytysten turvaaminen sekä uusien yritysten sijoittumisedellytyksistä huolehtiminen on keskeisenä tavoitteena. Keskusta-alueen tontit hinnoitellaan tonttikohtaisesti. Tonttien luovutusehdot määritellään vuosittain. (Porvoon kaupunki 2018b.)

3) Muut alueet

Porvoon kaupunki vuokraa tilapäisluontoiseen käyttöön yleisiä alueita myyntialueiksi, tapahtumien järjestäjille sekä katutilan sulkemiseksi. Hinnoittelu tapahtuu yleisten alueiden käyttöoikeusmaksuista tehdyn taksan perusteella. Porvoo vuokraa asemakaava-alueiden ulkopuolelta mm. viljelysmaita sekä laidunalueita (maisemanhoidolliset perusteet). Peltoalueet vuokrataan tarjouskilpailuilla. Alueita voidaan vuokrata myös yhdyskuntateknisen huollon tarpeisiin. (Porvoon kaupunki 2018a.)

Hajarakentamisen ohjaus

Porvoon maanpoliittisten linjausten mukaan hajarakentamisen hallittu ohjaaminen tukee yhdyskuntarakenteen eheyttämistä. Eheän yhdyskuntarakenteen myötä kaupungilla on merkittävästi paremmat ja kustannustehokkaammat edellytykset julkisen palveluverkon ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Eheä yhdyskuntarakenne toteuttaa myös yleisiä tavoitteita ilmastomuutoksen hillitsemiseksi. Asemakaava-alueen ulkopuolella rakennettaessa maanomistajien tasavertainen kohtelu turvataan noudattamalla ns. emätilaperiaatetta. Kylärakennetarkastelun tulokset sekä kylien ja haja-asustusalueiden osayleiskaava ovat ohjeena rakentamisen sijoittumisessa. (Porvoon kaupunki 2018b.)

Porvoon on asettanut päätavoitteekseen yhdyskuntarakentamisen eheyttämisen liittyen rakentamiseen asemakaavoitettujen alueiden ulkopuolella. Porvoo on asettanut seuraavat toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi:

- Kaupungilla on riittävä ja kilpailukykyinen tonttitarjonta asemakaavoitetuilla alueilla
- Suunnittelutarveratkaisut käsitellään siten, että ratkaisut tukevat kyläkeskusten kehittymistä ja niiden laajentumisalueita ja hyödyntävät toteutettua kunnallistekniikkaa sekä sijoittuvat liikenteellisesti järkevästi.
- Suunnittelutarveratkaisut käsitellään siten, että ratkaisut eivät lisää suunnittelema- tonta hajarakentamista eivätkä vaikeuta tulevaa asemakaavoitusta tai kaupungin maapoliittisia toimintaedellytyksiä asemakaavoitettujen alueiden tuntumassa. (Porvoon kaupunki 2018b.)

Maapoliittisen ohjelman laadintaprosessi

Porvoossa maapoliittisen linjausten laadinta aloitettiin kartoittamalla Porvoon maanhankinnan ja luovutuksen taustatiedot aina 70-luvulta alkaen. Tarkemmin eriteltyä tietoa hankittiin vuonna 1997 tapahtuneen kuntaliitoksesta lähtien, sillä kirjanpitu uudistus vuonna 1997 edellytti kuntien taseiden tarkastamista ja muun muassa maaomaisuuden arvon tarkempaa selvittämistä. Uudistuksen yhteydessä kerättiin paljon hyödyllistä tietoa maapoliittisten linjausten selvittämisen näkökulmasta. Taustatietojen selvittämisen ansiosta voitiin todeta pitkäaikainen käytäntö esimerkiksi oman maan kaavoittamisen sekä maankäyttösopimusten osalta. Porvoon nykyisten maapoliittisten linjausten käsittely oli paljolti pitkäaikaisen käytännön ylös kirjaamista, jonka tavoite oli saada kaupungin linjaukset julkisiksi ja helposti luettaviksi. Maapoliittisia linjauksia käsiteltiin lautakunnassa kahteen otteeseen ja lautakunta evästi jatkokäsittelyä. Kaupunginhallitus käsitteli myös linjauksia kahteen otteeseen ja evästi jatkokäsittelyä. Evästykset eivät koskeneet itse maapoliittisia pääperiaatteita. Porvoon kaupunginvaltuusto hyväksyi maapoliittiset linjaukset kokouksessaan. Laadintaprosessi kesti

muutaman vuoden ja varsinainen käsittely noin vuoden. Laadintaprosessi toteutettiin muiden töiden ohella, joka omalta osaltaan vaikutti laadinta-aikaan. (Ståhlberg 2018.)

5.3 Maapolitiikka Kokkolassa

Yleistietoa Kokkolasta

Kokkola on vuonna 1620 perustettu kaksikielinen kaupunki, joka sijaitsee Pohjanlahden rannalla Keski-Pohjanmaan maakunnassa ja pituussuunnassa keskellä Suomea (Kokkolan kaupunki 2018a). Kokkola on kokonaispinta-alaltaan noin 2730 km², josta maa pinta-alaa on noin 1445 km², sisävesiä noin 42 km² ja merivesiä noin 1244 km² (Maanmittauslaitos 2018).

Kokkolan väkiluku on noin 47723 asukasta (31.12.2017). 2000-luvulla väestön määrä on lisääntynyt noin 3400 asukkaalla. Kokkolan väkiluvun on ennustettu kasvavan vuoteen 2030 mennessä noin 2500 hengellä. (Kokkolan kaupunki 2018.) Kokkolassa alle 15-vuotiaiden osuus koko väestöstä on suurempi kuin maassa keskimäärin ja yli 64 -vuotiaiden lähes samalla tasolla kuin koko maassa keskimäärin (Tilastokeskus 2018).

Kokkola mainostaa kuntaansa Keski-Pohjanmaan maakunnan taloudellisena, hallinnollisena ja sivistyksellisenä keskuksena. Meren läheisyyden vaikutuksesta Kokkolalla on vahvat kaupan ja logistiikan perinteet. Kokkolassa sijaitsee pohjoismaiden suurin epäorgaanisen kemian keskittymä, yksi Pohjanlahden merkittävimmistä satamista ja monipuoliset liikenneyhteydet maanteitse, rautateitse, meritse ja lentäen. Ominaisuudet ovat mahdollistaneet perustan kansainväliselle suurteollisuudelle, josta keskeisessä asemassa on kemianteollisuus. Kokkola on myös merkittävä kauppakaupunki (Kokkolan kaupunki 2018). Kokkola on Suomen seutukuntien kilpailukyky 2016 -mittauksessa sijoittunut kärkikuntien tuntumaan sijalle 13. Erityisiä vahvuuksia Kokkolassa ovat mittauksen mukaan innovatiivisuus ja yritysdynamiikka. (Satamittari 2018.)

Raumaan nähden Kokkolaa yhdistää asukaskokoluokka, satamatoiminta, monipuolinen yritystoiminta sekä hyvät liikenneyhteydet. Maapinta-alallisesti Kokkola sen sijaan on selvästi suurempi, johtuen vuonna 2009 tapahtuneista pienempien, mutta suurialaisten maalaiskuntien kuntaliitoksista. Kuitenkin varsinainen Kokkolan keskusta-alue Pohjanlahden rannalla on Rauman kanssa samaa suuruusluokkaa. Merkillä pantavaa on, että Kokkolassa maapoliittisia ohjelmia on laadittu jo kymmeniä vuosia (Kivistö 2018).

Kokkolan kaupunginvaltuustossa on 43 paikkaa. Kaupunginvaltuuston suurimmat puolueet ovat Keskusta (12 paikkaa) sekä SDP (8 paikkaa). Muita puolueita ovat Kristillisdemokraatit (5 paikkaa), Kokoomus (5 paikkaa), Ruotsalainen kansanpuolue (5 paikkaa), Perussuomalaiset (3 paikkaa), Vasemmistoliitto (3 paikkaa) sekä Vihreät (2 paikkaa). (Kokkolan kaupunki 2018a.)



Kuva 29 Ilmakuva Kokkolan keskusta-alueesta (Kokkolan kaupunki 2018a).

Maapolitiikan hoito ja tavoitteet

Kokkolan harjoittaman maapolitiikan periaatteet sisältyvät Kokkolan maankäyttö- ja asuntopoliittiseen toteuttamisohjelmaan 2016-2020 (Masto). Ohjelma sisältää nimensä mukaisesti maapolitiikan linjausten lisäksi asuntorakentamiseen ja asuntotuotantoon liittyviä linjauksia ja tavoitteita. (Kokkolan kaupunki 2018b.)

Kokkolan kaupunki painottaa maapoliittisina tavoitteina ja tehtävinä seuraavia:

- riittävä raakamaavaranto
- maan hintatason pitäminen kohtuullisella tasolla
- riittävä tonttitarjonta asunto- ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden mahdollistamiseksi
- yhdyskuntarakenteen eheyden edistäminen sekä asemakaavoitetun maan vajaakäytön estäminen
- maakeinottelun estäminen ja kaupungin toimenpiteistä johtuva maan arvonnousun pidättäminen kaupungille
- maanomistajien tasapuolinen kohtelu
- maaomaisuuden kohtuullinen tuotto ja kaupungin omassa käytössä olevien maa-alueiden tehokas käyttö. (Kokkolan kaupunki 2018b.)

Kokkolan kaupungingeodeetti Matti Kivistö (2018) on kommentoinut tavoitteiden toteutusta ja haasteita. Kivistön mukaan raakamaata on saatu hankittua varantoon kohtalaisesti, mutta varanto voisi olla suurempikin. Neuvottelut liittyen maanhankintaan ovat olleet pitkiä. Maanhintataso on saatu pidettyä kohtuullisella tasolla. Tontteja asunto- ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden tarpeisiin nähden on saatu riittävästi tarjolle. Kivistön mukaan yhdyskuntarakenne on pienessä kaupungissa melko hyvin hallinnassa. Asemakaavoitettujen alueiden vajaakäyttö johtuu lähinnä siitä, että ostajia ei ole ollut tai myyjää ei myynti ole kiinnostanut.

Vajaasti rakennetuille kerrostalotonteille on mietitty rakentamiskehotuksia, mutta markkinat ovat viime vuosia lukuun ottamatta olleet heikot. Kivistö näkee, että Kokkolassa maakeinot-
telun hillintä, maan arvonnousun pidättäminen kaupungille sekä maaomaisuuden kohtuulli-
nen tuotto ja kaupungin omassa käytössä olevien maa-alueiden tehokas käyttö toimii hyvin.
Kivistön mielestä maanomistajien tasapuolinen kohtelu on toteutunut, mutta yksittäiset
maanomistajat voivat olla asiassa eri mieltä. (Kivistö 2018.)

Käytettävät maapolitiikan keinot ja keinojen käyttö

Kokkolassa käytettäviä maapoliittisia keinoja ovat seuraavat:

- Vapaaehtoinen kiinteistökauppa
- Etuosto-oikeuden käyttäminen
- Maan lunastaminen
- Maankäyttösopimus ja kaavoituksen käynnistämissopimus
- Kehittämiskorvaus
- Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero (3,25 %)
- rakentamiskehotus. (Kokkolan kaupunki 2018b.)

Kokkolassa vapaaehtoinen kiinteistökauppa on pääsääntöinen toimintamalli. Etuosto-oi-
keutta käytetään, kun menettely on kaupungin näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Maan
lunastusta Kokkolassa ei olla toistaiseksi käytetty, mutta käytännössä kirjatun lunastuskei-
non olemassaolo on riittänyt välttämään mahdollisen lunastusmenettelyn. Kivistön (2018)
mukaan päättäjät ovat valmiit lunastamaan, mutta asiasta ei voi koskaan olla täysin varma.
(Kivistö 2018; Kokkolan kaupunki 2018b.)

Kokkolassa tehdään maankäyttösopimuksia lähinnä kaavanmuutostilanteissa. Menettelyn
on koettu toimivan hyvin. Kokkola kaavoittaa pääsääntöisesti omalle maalle. Peruslinjauk-
sena on, että Kokkola hankkii omistukseensa uudet asemakaavoitettavat alueet. Muutamia
sopimuksia kaavan käynnistämisestä on tehty. Sopimuksia kaavan käynnistämisestä teh-
dään, kun asemakaava laaditaan tai muutetaan maanomistajan aloitteesta. Sopimuksessa so-
vitaan myös kaavan laadintakustannusten korvaamisesta, kirjataan osapuolten tavoitteet
sekä sovitaan tulevasta maankäyttösopimuksen laadinnasta. (Kivistö 2018; Kokkolan kau-
punki 2018b.)

Kehittämiskorvausmenettelyä ei ole käytetty. Korotettu kiinteistövero on normaalissa käy-
tössä, mutta erityisesti Kokkolaan liittyneissä pienissä kunnissa (mm. Kälviä, Lohtaja) ve-
rotusarvo on niin matala, että korotetulla verolla ei käytännössä ole ollut rakentamista vauh-
dittavaa vaikutusta. Rakentamiskehotusta on Kokkolassa käytetty viimeksi 80-90 luvulla.
Menettely koettiin hyvin toteutuneeksi, sillä kaupunki ei joutunut lunastamaan ainuttakaan
tonttia, koska kaikki tontit rakentuivat (Kivistö 2018.)

Yleiset maanhankinta- ja kaavoitusperiaatteet

Kokkolan peruslinjaus on, että kaupunki hankkii omistukseensa asemakaavoitettavan maan.
Uusilta kaava-alueilta maanhankinta perustuu ensisijaisesti vapaaehtoisiin kaappoihin.
Maan hinnoittelussa pyritään johdonmukaisuuteen ja maanomistajien tasapuoliseen kohte-
luun. Raakamaakaupoissa käytetään käypää alueella vallitsevaa hintatasoa. Kohteiden käy-
tännöstä johtuvat seikat sekä erityisominaisuudet huomioidaan hinnoittelussa. Viime vuo-
sina hintahaarukka on ollut noin yhdestä eurosta kahteen ja puoleen euroon. Lisäksi puusto

on korvattu erikseen metsää kasvavien raakamaiden osalta. Puuston korvauksella Kokkolassa erotellaan ”metsäraakamaa peltoraakamaasta”. Maanhankinnan budjetti on ollut vuonna 2018 noin 1,3 miljoonaa euroa, josta 100000 euroa on ollut varattuna kaupungin vanhojen rakennuksien purkuun. Kivistön mukaan lisärahaa on tarvittu harvoin, mutta perusteltuun tarpeeseen rahaa on myönnetty lisää. (Kokkolan kaupunki 2018b; Kivistö 2018.)

Kokkola hankkii yleiskaavojen mukaisilta yhdyskuntarakenteen laajenemissuunnilta raakamaita siten, että raakamaavaranto riittää 5-10 vuoden asemakaavoitustarpeisiin. Kokkolan peruslinjaus on, että kaupunki hankkii omistukseensa uudet asemakaavoitettavat alueet lähikohtaisesti vapaaehtoisin kaupoin ennen kaavoituksen käynnistämistä. Kokkolassa laaditaan erillinen vuosittain päivitettävä maanhankintasuunnitelma, jonka mukaan raakamaita hankitaan. (Kokkolan kaupunki 2018b.)

Tontinluovutus

Tontinluovutuksessa pyritään Kokkolassa varmistamaan, että tontit rakentuvat nopeasti. Suuren tonttivarannon syntyminen pyritään estämään. Tontteja luovutetaan pääsääntöisesti myymällä ja vuokraamalla voimassa olevin hinnoitteluperiaattein. Vuosivuokrataso on 5% tontin myyntihinnasta. Tontteja luovutetaan myös tarjouskilpailun ja laatukilpailutuksen keinoin, kun kyseessä on esimerkiksi erityistä arvoa omaava tontti. (Masto 2016-2020). Ensi kertaa kaupungilta tonttia saava voi valita ostaako vai vuokraako tontin. Jos hakija on ennuudestaan saanut tontin, on tontti ostettava. Pääsääntöisesti vain yksi tontti voi olla varattuna. (Kivistö 2018.)

Kaikkien tonttityyppien rakentamisvelvoiteaika on kaksi vuotta. Teollisuustontit on rakennettava vähintään tehokkuusluvulla $e=0,20$. Kokkolan periaate on ollut, että rakentamisvelvoitteen täyttämiseksi annetaan kerran jatkoaikaa. Mikäli velvoitetta ei jatkoajan jälkeen pystytä täyttämään, määrätään sopimussakko. (Kivistö 2018.)

Tonttien hinnoittelu tapahtuu omakoti- ja teollisuustonteissa maapohjan pinta-alan mukaan (€/m²). Kerrostalo-, liike-, ja toimistorakennustonttien hinnat määräytyvät pääsääntöisesti rakennusoikeuden hinnan perusteella. Rivitalotonteista peritään 1,5-kertainen omakotitalotontin hinta. Yrityksille luovutettavien tonttien osalta hinnoittelu perustuu EU:n valtiontukisäännösten mukaiseen käypään markkinahintatasoon. (Kokkolan kaupunki 2018b.)

1) Asuntotontit

Kiinteähintaisten asuntotonttien hinnat vahvistetaan hinta-alueittain. Vuokrahinta on 5% myyntihinnasta. Hinnoittelussa huomioidaan tonttien yleiset arvotekijät (keskustaetaisyys ja muut sijaintitekijät) sekä markkinahintojen kehitys. Omakotitonttien alueelliset myyntihinnat pidetään käypää markkinahintaa alemmalla tasolla ja yhtiömuotoiset asuntotontit hinnoitellaan kohtuulliseen käypään hintatasoon. Yrityksille luovutettavien tonttien hinnoittelu pohjautuu käyvän hintatason mukaisiin markkinahintoihin. Hinnat sidotaan elinkustannusindeksiin ja hintoja päivitetään tarvittaessa. Erityisissä tapauksissa ja kohteissa tonttihinnat voidaan määrätä tapauskohtaisesti. (Kokkolan kaupunki 2018b.)

2) Yritystontit

Yritystonttien hinnat (teollisuus- ja varastotontit) määräytyvät alueittain tapauskohtaisen määritettävän käyvän hinnan periaatteella. Hintoja tarkistetaan tarvittaessa ja tarkistusten välillä hinnat sidotaan elinkustannusindeksiin. Muiden yritystonttityyppien vuokra- ja

myyntihinnat vahvistetaan tapauskohtaisesti käyvän hinnan periaattein ja pääosin tonttikoh-
taisesti sekä tarvittaessa alueittain. (Kokkolan kaupunki 2018b.)

3) Muut kohteet

Muiden kohteiden hinnoittelu tapahtuu tapauskohtaisesti. Esimerkiksi tontinosia myyessä
käytetään käypää hintatasoa tai vähäisissä tapauksissa vahvistettua vyöhykehintaa. (Kokko-
lan kaupunki 2018b.)

Hajarakentamisen ohjaus

Hajarakentamista ohjataan Kokkolassa suunnittelutarveratkaisulla ja rakennusjärjestyk-
sellä. Vuonna 2017 valmistui ensimmäinen kyläasutuksen vaiheyleiskaava, jonka pohjalta
voidaan MRL 44 §:n (yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena) mukaan myöntää suoria
rakennuslupia. Vastaavanlaisia kyläkaavoja on tällä hetkellä työn alla kaksi. Näiden kahden
kaavan vahvistettua on ajankohtaisena asiana jatkaa kahta jo käynnistettyä kyläasutuksen
vaiheyleiskaavaa. Kokkolan kaupunkisuunnittelun ja kaupunkiluvituksen vastuualueet tule-
vat syksyllä 2018 käynnistämään rakennusjärjestyksen päivityksen ja tämän puitteissa tutki-
taan, millä alueilla on rakennuspainetta, joka kyläalueelle laadittavan kyläasutuksen vai-
heyleiskaavan, mitkä alueet vaativat suunnittelutarveratkaisun ja millä alueilla rakennus-
paine on niin vähäinen, että alueilla voitaisiin rakennusjärjestyksen ohjauksella myöntää
suorat rakennusluvut. (Cainberg 2018.)

Kokkolan kaupungin tavoite on osayleiskaavoittaa kaikki kyläalueet ja saada siten hajara-
kentamisen lupamenettelyä yksinkertaistettua. Merkittävimmille kyläalueille osayleiskaavat
on laadittu tai niitä ollaan vähintään laatimassa. (Kivistö 2018.) Oikeusvaikutteiset yleiska-
vat toimivat Kokkolan kaupungin maapolitiikan ja asemakaavoituksen ohjelmoinnin perus-
teina (Kokkolan kaupunki 2018b).

Kivistön (2018) mukaan Kokkola on saanut osakseen arvostelua, koska Kokkolalla on ollut
tiukempi linja poikkeuslupien myöntämisessä hajarakentamisalueilla kuin Kokkolaan kun-
taliitoksilla liittyneissä kunnissa. Määrällisesti poikkeuslupia myönnetään Kokkolassa var-
sin paljon. Kivistön käsityksen mukaan Kokkolan päätöksentekijät poikkeavat kuitenkin
erittäin harvoin esitysvalmistelijoiden kannasta. (Kivistö 2018.)

Maapoliittisen ohjelman laadintaprosessi

Kokkolassa nykyinen maapoliittinen ohjelma on tehty täysin virkamiestyönä. Työtä tehtiin
maltillisella tahdilla mahdollisuuksien mukaan, jolloin ohjelman laadinta kesti noin 3-4
vuotta. Aiemmin maapoliittinen ohjelma ja asuntopoliittinen ohjelma tehtiin erillään, mutta
2016 laaditussa Kokkolan maankäyttö- ja asuntopoliittisessa ohjelmassa kyseiset ohjelmat
yhdistettiin. Maapoliittisen ohjelman valmisteluvaiheessa laadittiin selvitykset kaupungin
tonttitilanteesta sekä -tarjonnasta, jossa eriteltiin asuin ja yritystontit. Selvityksiin kytkettiin
väestösuunnitelmat sekä kaavoituksen aikataulutus. Kokkolassa päättäjät eivät ottaneet kan-
taa työhön missään vaiheessa, vaan ohjelma vain todettiin hyväksymisvaiheessa tarpeel-
liseksi. (Kivistö 2018.)

5.4 Maapolitiikka Raahessa

Yleistietoa Raahesta

Raahe on alkujaan 1649 Suomen kenraalikuvernööri Pehr Brahen perustama kaupunki, joka sijaitsee Pohjanlahden rannalla Pohjois-Pohjanmaan maakunnan länsiosassa. (Raahen kaupunki 2018a). Raahe on kokonaispinta-alaltaan noin 1889 km², josta noin 1014 km² on maata, noin 12,8 km² sisävesiä ja noin 862 km² merivesiä (Maanmittauslaitos 2018).

Raahen väkiluku on noin 25001 asukasta (31.12.2017). 1990-luvulta alkaen väestön määrä on laskenut noin 3000 asukkaalla. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan Raahen väkiluvun on ennustettu vähentyvän vuoteen 2030 mennessä noin 2200 hengellä. Raahessa sekä alle 15 -vuotiaiden että yli 64 -vuotiaiden osuus koko väestöstä on suurempi kuin Suomen kunnissa keskimäärin (Tilastokeskus 2018).

Raahelle erikoisleimansa antaa kaupungin keskustan läheisyydessä sijaitseva Wanha Raahe, joka on yksi parhaiten säilyneitä suomalaisia 1800-luvun puukaupunkeja. Raahessa sijaitsee Pohjoismaiden suurin terästehdas (SSAB Raahe). (Raahen kaupunki 2018a.)

Raumaa ja Raahea yhdistää muun muassa merkittävä satamatoiminta, meriteollisuus ja konepajaluontoinen yritystoiminta. Raahessa on Rauman tapaan keskustassa sijaitseva vanha puutaloalue (Wanha Raahe). Maapinta-alallisesti Raahe on selvästi suurempi, johtuen muun muassa 2003 (Pattijoki) ja 2013 (Vihanti) tapahtuneista kuntaliitoksista. Wanha-Raahe Pohjanlahden rannalla on Vanhan-Rauman puutaloalueen kanssa samaa suuruusluokkaa.

Raahen kaupunginvaltuustossa on 43 paikkaa. Kaupunginvaltuuston suurimmat puolueet ovat Keskusta (19 paikkaa) sekä Vasemmistoliitto (10 paikkaa). Muita puolueita ovat SDP (7 paikkaa), Kokoomus (3 paikkaa), Perussuomalaiset (2 paikkaa), Kristillisdemokraatit (1 paikka) sekä Vihreät (1 paikka). (Raahen kaupunki 2018a.)



Kuva 30 Wanhan Raahen aluetta (Raahen kaupunki 2018a).

Maapolitiikan hoito ja tavoitteet

Ensimmäinen maapoliittinen ohjelma laadittiin Raahen vuonna 2009 osana Terhi Halosen diplomityötä. Ennen ohjelman laadintaa vallitsi tilanne, että kaikilla päättäjillä ei ollut selkeää kokonaiskuvaa kaupungin harjoittamasta maankäyttöpolitiikasta ja maapoliittista keinoista. (Raahen kaupunki 2018b.) Maapoliittinen ohjelma on määrä uudistaa vuoden 2019 aikana (Patanen 2018).

Raahen kaupunki on jaotellut maapoliittisessa ohjelmassaan maapoliittiset tavoitteet seuraavien näkökulmien perusteella:

1) Strategiset tavoitteet

- Raakamaan hankinta kaikilla käytettävissä olevin keinoin
- Maankäyttösopimusten käyttö vain, kun tämä on kaupungin strategisten tavoitteiden toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaista
- Tonttien luovutus strategista tavoitetta tukevin ehdoin
- Tonttituotantoketjun optimointi
- Hajarakentamisen ohjaaminen

2) Maankäyttöön liittyvät tavoitteet

- Hintatason pitäminen kohtuullisena
- Monipuolinen ja riittävä tonttitarjonta

3) Paikalliset tavoitteet

- Vapaan tonttivarannon markkinoinnin aktivointi ja kehitys ottamalla tämä osaksi koko kaupungin markkinointia
- Liikekeskustan kehittäminen keskeisten taajama-alueiden osayleiskaavassa esitetyn laatukäytävän mukaisesti
- elinkeinoelämän sekä väestörakenteen turvaaminen ja kehittyminen (toimivia tontteja liike-elämälle, teollisuudelle ja asuntotuotannolle)

4) Talousalueelliset tavoitteet

Eräät hankkeet edellyttävät tapauskohtaista tarkastelua maankäytön haasteiden ratkaisemiseksi. Hankkeita ovat muun muassa kultakaivoshanke, satama, liikekeskukset valtatie 8:n tuntumassa sekä energiatuotannon hankkeet. (Raahen kaupunki 2018b.)

Käytettävät maapoliitiikan keinot

Raahessa käytettäviä maapoliittisia keinoja ovat seuraavat:

- Vapaaehtoinen kiinteistökauppa ja maanvaihdot
- Etuosto-oikeuden käyttäminen
- Maan lunastaminen
- Maankäyttösopimus ja kaavoituksen käynnistämissopimus
- Kehittämiskorvaus
- Kehittämisalumenettely
- Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero (3%)
- Rakentamiskehotus

Raahen kaupungin maankäyttöinsinööri Hannu Patanen on kommentoinut maapoliittisessa ohjelmassa asetettujen tavoitteiden sekä maapoliittisten keinojen toteutumista jäljempänä. Raahessa raakamaata on hankittu melko harkitusti viime aikoina, joka johtuu osittain verrattain pienistä määrärahoista. Lunastusta on myös käytetty Raahessa hankintakeinona viimeisimminkin esimerkiksi Pyhtilän alueella vuonna 2009-2010, jolloin kaupungille lunastettiin maata 27 ha. Maat kaavoitettiin sittemmin AO, AR ja AL tonteiksi ja alue on jo osittain rakennettu. Myös keskustasta on lunastettu tonttimaata asuin- ja liikerakentamisen tarpeisiin. (Patanen 2018.)

Maankäyttösopimuksia on Raahessa solmittu, mutta melko vähän. Kaupunki pyrkii hankkimaan alueet omistukseensa ennen kaavan laatimista. Tonttien hintataso on viime vuosina noussut, alueiden infrarakentamiskustannusten kallistumisen myötä. Tonttien hinnoittelulla pyritään perimään kaupungille aiheutuneet infrarakentamisen kustannukset takaisin. (Patanen 2018.)

Patasen mielestä Raahen tonttitarjonta on riittävä ja ainakin teollisuustontteja on tarpeeksi. Tonttien markkinointiin ei ole erityisemmin satsattu (messuilla on käyty tontteja esittelemässä, mutta messut eivät ole se paikka jossa tontin tarvitsijat liikkuvat). Tonttitarjontaa on pyritty Raahessa kehittämään erilaisiin tarkoituksiin, mutta kysyntää saisi Patasen mukaan olla enemmän. (Patanen 2018.)

Ns. Raahen laatukäytävän suhteen on jotakin pientä tapahtunut, mutta ei mitään uutta ”läpimurtoa” ole tapahtunut. Liikekeskustan kehittämisen suhteen rakentaminen keskustaan on ollut jatkuvaa ja uusia liike- ja asuintiloja on rakennettu. Keskustan kehittämisen suhteen

tarkoituksena on lähitulevaisuudessa purkaa yksi toimistorakennus pois ja rakentaa tämän tilalle asuin/liikerakennus. Kultakaivos on taas 4 vuoden hiljaiselon jälkeen toiminnassa ja satamaa kehitetään jatkuvasti. Lähelle satamaa on tulossa muun muassa vanadiinitehdas. Liikekeskusprojekti 8-tien läheisyyteen ei ole ottanut tuulta purjeisiin, vaikka liikennejärjestelyitä tehdään tielle parhaillaan. (Patanen 2018.)

Patanen ei osaa ottaa kantaa Raahen päättäjien maapoliittisen päätöksenteon johdonmukaisuudesta, koska päätöksenteko on usein monen asian sanelemasta tekijästä johtuen tapauskohtaisia. Kuitenkin kaikkia pitää kohdella yhdenvertaisesti, joka toimii päätöksenteon lähtökohtana. (Patanen 2018.)

Yleiset maanhankinta- ja kaavoitusperiaatteet

Raahessa raakamaata hankitaan kaikilla käytettävissä olevilla maapoliittisilla keinoilla. Maanhankinta painottuu lähtökohtaisesti keskeisten taajama-alueiden osoittamille alueille. Tapauskohtaisen harkinnan perusteella alueita voidaan hankkia vähäisesti muualtakin, mikäli tämä todetaan kannattavaksi. Maanhankinta perustuu ensisijaisesti vapaaehtoiisiin kauppoihin ja maanvaihtoihin. Vuosittainen tarve maanhankinnalle suhteutetaan kysynnän mukaan. Raakamaan hinnoittelun perustuu yleisiin kiinteistönarviointiin liittyviin periaatteisiin tapauskohtaisesti. Lähtökohta on, että raakamaan tavoitellaan hankittavan mahdollisimman edullisesti, jotta kilpailukyky markkinoilla säilyy. (Raahen kaupunki 2018b.) Raahen keskimääräinen raakamaan hankintahintataso on viime vuosina ollut noin 1,5-2 euroa neliömetriltä. Hinnoittelussa on pyritty maanomistajien kesken yhtenäiseen hinnoitteluun. Raakamaan hankintabudjettina on ollut 300000 euroa, jota viranhaltija ovat pitäneet alimitoitettuna. Hankinnoissa ollaan tarkkoja ja hankitaan lähtökohtaisesti vain välttämättömin. Raahen kaupunginvaltuusto on myöntänyt lisämäärärahaa hankintabudjetin ylittäviin kohteisiin, mikäli kohteet ovat olleet kaupungin kannalta välttämättömiä. (Patanen 2018.)

Raaheläiset pyrkii lähtökohtaisesti kaavoittamaan vain omistamalleen maalle. Raaheläiset kaavoittaa myös yksityisen omistamaa maata, mikäli tämä on kaavataloudellisesti perusteltua niin sopimus- kuin kehittämiskorvausmenettelyllä toteutettuna. Edellytyksenä yksityisen maan kaavoittamisessa on, että arvonnousun ja kustannusten jakamisesta sovitaan maanomistajan kanssa maankäyttösopimuksella, kun kyseessä on kaavanmuutos tai ensimmäinen asemakaava. Muita reunaehtoja yksityisen hakemuksesta vireille tulleille kaavamuutoksille ovat, että kaavamuutos eheyttää kaupunkikuvaa eivät muut kaavahankkeet vaarannut kaavamuutoksen vuoksi. (Raahen kaupunki 2018b.)

Tontinluovutus

Raahessa asuin- ja yritystontit luovutetaan vuokraamalla tai myymällä (varaajan päätettävissä). Asuintonttien vuokra-aika on 50 vuotta ja yritystonttien 30 vuotta. Patanen arvelee, että yritystonttien asuintontteihin verrattu lyhyempi vuokra-aika pohjautuu toiminnan riskialttiuteen ja suhdanneherkkyyteen. Kunnalla on siten paremmat mahdollisuudet lyhyemmän vuokra-ajan puitteissa vaikuttaa maankäyttöön. (Patanen 2018.) Vuosivuokrataso kaikilla tonteilla on 4,5% tontin myyntihinnasta. Vuokralaisen on mahdollista ostaa vuokratontti, kun tontin rakentamisvelvoite on täytetty. Tontin ostohinta määräytyy 4,5% vuokraprosentin mukaan pääomitetun vuosivuokran perusteella. Tontin hinta määräytyy tontin sijainnin ja kaavataloudellisten kustannusten perusteella. Yrityksille vuokrattavien tonttien hintojen arvioinnissa on käytetty ulkopuolista arvioitsijaa. Tonttien vuokrausehdot päättää kaupunginvaltuusto. (Raahen kaupunki 2018b; Raahen kaupunki 2018a; Halonen 2009; Patanen 2018.)

Asuin- ja yritystonttien rakentamisvelvoiteaika Raahessa on kolme vuotta vuokrasopimuksen alkamisesta lukien. Hakemuksesta rakentamisvelvoiteaikaa voidaan hyväksytystä syystä pidentää (kaupunginhallitus voi päättää pidennyksestä). Jatkoajat on pääsääntöisesti hyväksytty. Rakentamisvelvoite on yleensä 65% kaavan mukaisesta rakennusoikeudesta. (Patanen 2018.)

1) Asuintontit

Asuintontit (omakoti- ja rivitalotontit) varataan Raahessa puoleksi vuodeksi kerrallaan. Varausmaksut ovat vastaavasti 200 ja 400 euroa. Asuintonttien osalta tarjouskilpailua käytetään alueittain tapauskohtaisesti. Asuintonttien vuokra-ajat ovat 30-50 vuotta. (Raahen kaupunki 2018a; Raahen kaupunki 2018b.)

2) Yritystontit

Yritystonttien hinnat määräytyvät alueittain tapauskohtaisen määritettävän käyvän hinnan periaatteella. Yrityksille vuokrattavien tonttien hintojen arvioinnissa käytetään ulkopuolista arvioitsijaa. (Raahen kaupunki 2018b; Patanen 2018.)

Yritystontin varausaika on puoli vuotta. Yritystontin voi vuokrata tai ostaa luovutetaan myymällä ja vuokraamalla. Yritystonttien vuokra-ajat ovat 20-30 vuotta. (Raahen kaupunki 2018a; Patanen 2018.)

3) Muut kohteet

Muiden kaavoitettujen kohteiden luovutus toteutetaan pääosin vuokraamalla (yleisten rakennusten tontit, puisto- ja urheilualueiden luovutus). Tontinosien luovutus pyritään toteuttamaan myymällä. Alueita vuokrataan myös tilapäisiin tarkoituksiin, jolloin vuokrat määritetään tapauskohtaisesti. (Raahen kaupunki 2018b.)

Hajarakentamisen ohjaus

Raahessa hajarakentamista pyritään ohjaamaan kunnallisten palvelujen tarjonnan näkökulmasta keskitetysti. Hajarakentamista ohjataan tiivistetysti osayleiskaavojen avulla tietyille kyläalueille. (Raahen kaupunki 2018b.)

Raahen seutukunnan alueelle (Raahe, Siikajoki, Pyhäjoki ja Vihanti) on laadittu yhteinen maankäyttöä ja rakentamista ohjaava rakennusjärjestys. Rakennusjärjestyksessä on määritetty Raahen suunnittelutarvealueet. Suunnittelutarveratkaisumenettelyä ei toteuteta alueilla, joilla on voimassa oleva oikeusvaikutteinen yleiskaava. Rakennusjärjestyksen määräyksillä hajarakentamista ohjataan nykyistä asutusrakennetta ja kyliä tukevaksi. (Raahen kaupunki 2018c). Yleisesti Raahessa näyttää suuntaus hajarakentamisen suhteen olevan se, että siihen suhtaudutaan hieman nihkeästi, mutta luonnollisesti yleiskaavoituksessa rakentamiseen osoitetuille rakennuspaikoille saa rakennusluvan kohtuullisesti (Patanen 2018).

Maapoliittisen ohjelman laadintaprosessi

Nykyinen voimassa oleva vuonna 2009 laadittu maapoliittinen ohjelma on alkujaan ensimmäinen maapoliittinen ohjelma Raahessa. Maapoliittinen ohjelma laadittiin osana Raahen kaupunkistrategiaa 2009. Maapoliittisen ohjelman laadintatyö ajoittui toukokuun 2009 ja elokuun 2009 väliselle ajanjaksolle. Työ tehtiin virkamiestyönä. (Halonen 2009, s. 36.)

Maapoliittisen ohjelman prosessin kuvaamiseksi maapoliittisen ohjelman laadinnasta tehtiin prosessikaavio, jossa prosessi kuvattiin aina aloituksesta materiaalin koostamisen kautta hyväksymismenettelyyn ja seurantaan. Tarve maapoliittiselle ohjelmalle Raahessa todettiin vuonna 2008 kaupungin strategiassa, jonka nojalla Raahen kaupungin maapoliittisen ohjelman valmistelu viranomaistyönä otettiin mukaan teknisen palvelukeskuksen työohjelmaan vuonna 2009. (Halonen 2009.)

Maapoliittinen ohjelmaluonnos esiteltiin maankäytön suunnittelutoimikunnassa 12.8.2009, jolloin suunnittelutoimikunta esitti omat näkökantansa ohjelmasisältöön. (Halonen 2009, s. 41-42). Ohjelmaa käsiteltiin tämän jälkeen vielä uudelleen suunnittelutoimikunnassa 29.10.2009 sekä kaupungin johtoryhmässä. Ohjelmaa työstettiin evästyskeskustelun pohjalta sekä huomioitiin kaupungin johtoryhmän kommentit. Kaupunginhallituksessa ohjelma oli esittelyssä 1.2.2010, jonka jälkeen ohjelma eteni valtuustokäsittelyyn 22.2.2010, jossa ohjelma myös hyväksyttiin. Patanen muistelee, että maapoliittinen ohjelma oli ennakkoon jo niin hyvin keskusteltu ja käsitelty ennen valtuustoon viemistä, ettei hyväksymisvaihe enää herättänyt ”suuria tunteita”. (Patanen 2018.)

5.5 Yhteenveto vertailukuntien maapolitiikasta

Maapolitiikan hoito ja tavoitteet

Kaikkiin vertailukuntiin on laadittu maapoliittinen ohjelma. Porvoossa ja Kokkolassa ohjelmat ovat ajan tasalla, mutta Raahessa vuonna 2009 laadittua ja lähes vuosikymmenen voimassa ollutta ohjelmaa ollaan lähivuosina ajanmukaistamassa. Porvoossa maapoliittista ohjelman päälinjauksia on täydennetty erillisellä maankäytön toteuttamissuunnitelmalla. Kokkolassa on tavallaan yhdistetty Raahen menettely, eli maapoliittiset linjaukset on koottu yhteen asuntopoliittisten linjausten kanssa sekä maapoliittisille toimenpiteille on annettu toteuttamisohjelma. Raahessa maapolitiikkaa ohjataan pääasiassa maapoliittisen ohjelman periaattein, mutta esimerkiksi Porvoon kaltainen malli on herättänyt kiinnostusta (Patanen 2018).

Porvoossa varsinaisen toteutussuunnitelman ylläpito on tiuhaa, sillä ohjelmaa ajanmukaistetaan vuosittain. Näin ensimmäinen toteutussuunnitelman tavoitevuosi säilyy aina tarkkana. Keino vaikuttaa hyvältä siinä mielessä, että maapolitiikan hoito ja ohjaus säilyvät jatkuvasti aktiivisena ja maapoliittisen linjausten käyttö mahdollisesti yhdenmukaisempina. Porvoossa toimille on myös varmasti tarpeensa, jotta esimerkiksi kaupungin kasvun (yli 300 uutta asukasta vuodessa) kanavointia voidaan tehokkaammin ja luotettavammin hallita. Kokkolassa toteuttamisohjelmaa arvioidaan kerran vuodessa ja tarkistetaan tarvittaessa valtuustokausittain. Raahessa koko ohjelman ajanmukaistusprosessi on käynnistynyt.

Porvoossa päätavoitteena painottuu järkevän yhdyskuntarakenteen syntymisen edistäminen. Kokkolassa ei erityistä päätavoitetta ole linjattu, mutta osatavoitteilla pyritään luomaan aktiiviselle, pitkäjänteiselle ja suunnitelmalliselle maapolitiikalle. Raahessa tavoitteet on jaoteltu strategiaan, maankäyttöön, paikallisiin sekä talousalueellisiin tavoitteisiin. Kukin osia sisältää teeman mukaiset osatavoitteet. Päätavoitteita tukevat osatavoitteet ovat vertailukunnissa samankaltaisia. Yleisimmät yhteiset tavoitteet kunnille tavoittelevat kohtuullista hintatasoa, riittävää ja monipuolista tonttitarjontaa, maaomaisuuden käytön tehokkuutta,

maanomistajien tasapuolista kohtelua sekä riittävää raakamaavarantoa ja ennakoivaa maankäyttöä.

Maapoliittisen keinovalikoiman käyttö ja maapoliittiset linjaukset

Käytännössä kaikki lain sallimat maapoliittiset keinot oli vertailukuntien maapoliittisissa ohjelmissa kirjattu tarvittaessa käytettäväksi. Tämä on paikallaan, koska tällöin harvinaisemmankin maapoliittinen keino on julkisesti linjattu ja sen käyttö on mahdollista ilman erillistä linjauspäätöstä. Kaikissa kunnissa maapoliittiset ohjelmat linjauksineen ovat avoimesti kuntien tietoverkoista saatavissa.

Tilanne lienee monissa Suomen kuntien maapoliittisissa ohjelmissa samankaltainen eli ohjelmaan on kirjattu kovimmatkin maapoliittiset keinot. Todellisuus esimerkiksi tiukan maapoliittisen keinon käyttämisen edessä voi kuitenkin olla eri. Vertailukuntien maapolitiikan hoitajilta kysyttiin erikseen, että ovatko maapoliittiseen ohjelmaan kirjatut keinot toteutuneet tosiallisen ja perustellun tarpeen (kuten esimerkiksi lunastusmenettely) tätä edellyttäessä. Porvoon mukaan maapoliittiseen ohjelmaan kirjattujen keinojen käyttämisessä on oltu yhdenmukaisia ja keinoja, kuten lunastusmenettelyä, on uskallettu tarvittaessa käyttää. Pääsääntöisesti näin koettiin myös Raahessa ja Kokkolassa. Kokkolasta todettiin erikseen, että koskaan ei kuitenkaan voi olla täysin varma.

Maanhankinta ja kaavoitusperiaatteet

Kaikkien vertailukuntien maapoliittisissa ohjelmissa korostuu maanhankinnassa kuntien halu vapaaehtoiseen kaupankäyntiin. Kukin kunta on linjannut, että tarvittaessa maanhankinnassa voidaan käyttää kaikkia lain mahdollistamia maanhankinnan keinoja, kun perusteet ovat olemassa. Porvoossa ja Kokkolassa maanhankinnalle on asetettu väestönkasvun nojalla tarkempia tavoitteita, kun väkiluvultaan taantuvassa Raahessa kauppaa tehdään tarpeen mukaan tapauskohtaista harkintaa käyttäen. Itse raakamaavaranto on kaikissa kunnissa koettu olevan kohtuullisella tai hyvällä tasolla. Poikkeavana piirteenä ilmeni, että Kokkolassa raakamaan hinta ei sisällä puuston arvoa, kun muissa kunnissa puusto lähtökohtaisesti sisältyy raakamaan hintaan.

Vertailukunnissa kaavoitus tapahtuu lähtökohtaisesti kunnan omistamalle maalle. Yksityisen maan kaavoittaminen tulee käytännössä kyseeseen lähinnä kaavanmuutostilanteissa (kaavan käyttötarkoituksen ja/tai rakennusoikeuden muutos). Tällöinkin hankkeille tulee olla olemassa kunnan kannalta kaavataloudellinen perusteltavuus. Kaikkien kuntien edellytys on, että arvonnousun ja kustannusten jakamisesta sovitaan erillisellä maankäyttösopimuksella. Maanomistajia kohtana pyritään olemaan mahdollisimman yhdenvertaisia.

Vertailukuntien maanhankintabudjetti vaihtelee aina 300000 eurosta (Raahessa) noin 1,7 miljoonaan euroon (Porvoo). Maanhankintabudjettiin vaikuttavia pääasiallisia tekijöitä ovat tonttituotantotavoitteet, yhdyskuntarakentamisen tarpeet sekä paikalliset maamarkkinat hintatasaan. Kaikkien kuntien päättäjät ovat valmiita budjetin ylittävän lisämäärärahan antamiseen, mikäli hankintaan on osoitettavissa perusteltu tarve.

Tonttien luovutus

Tontinluovutusmäärät vaihtelevat kuntien tavoitteiden, maamarkkinoiden sekä väestönkasvun mukaan. Väestöpohjaltaan kasvavissa Porvoon ja Kokkolan kunnissa on laadittu maankäytön toteuttamissuunnitelmat, joissa on asetettu tonttituotantoon ja tontinluovutusmääriin

liittyviä tavoitteita lähivuosille. Väestöltään taantuvassa Raahessa tontinluovutusta ei ole jouduttu Porvoon ja Kokkolan kaltaisella tarkkuudella linjaamaan.

Luovutusehdot olivat vertailukunnissa samankaltaisia. Tonttihinnoittelu tapahtuu kunnissa maapohja-pinta-alojen mukaan, kun kerros-, liike-, ja toimistorakennusten hinnat määräytyvät tavanomaisesti rakennusoikeuden mukaan. Yrityksille luovutettavien tonttien osalta hinnoittelut perustuivat kaikissa kunnissa pääasiallisesti EU:n valtiotukisääntelyn mukaisiin käypiin hintoihin, jotka on määritetty ulkopuolisen auktorisoidun kiinteistöarvioijan toimesta. Kokkolassa ja Raahessa tonttien luovutusehtojen tarkistus tapahtuu tarvittaessa, kun Porvoossa luovutusehdot tarkistetaan säännönmukaisesti vuosittain. Vuosivuokrataso vaihtelee vertailukunnissa välillä 4,5-5% myyntihinnasta. Tontit on pääsääntöisesti mahdollista ostaa tai vuokrata (tontinsaaaja voi valita). Vuokrattaessa tonttien vuokra-aika vaihteli asuintonteissa välillä 30-50 vuotta ja yritystonteissa välillä 20-50 vuotta.

Kaikilla vertailukunnilla on käytössä vuokrasopimuksiin kirjatut rakentamisvelvoiteajat sopimussanktioineen. Kunnat ovat pitäneet jämäkkää linjaa rakentamisvelvoitteen täyttämisestä, joka on järkevää kunnan maaomaisuuden tehokkaan käytön ja kunnan uskottavuudenkin kannalta. Sopimusehdoilla ei olisi mitään virkaa, jollei niitä sopimussopimuksen kesken noudatettaisi. Vaadittu rakentamisvelvoitteen määrä kunnissa vaihteli välillä 20-70% riippuen tonttilajista. Rakennusoikeuden täyttämistä on tarkasteltu erityisesti yritysten osalta.

Hajarakentamisen ohjaus

Kaikissa vertailukunnissa pyritään hajarakentamisen hallittuun ohjaamiseen. Hajarakentamista ohjataan suunnittelutarveratkaisuin, poikkeamislupin sekä suoraan oikeusvaikutteisen yleiskaavan nojalla. Keinoja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi ja hajarakenteen ohjaamiseksi olivat muun muassa asemakaavoitettujen alueiden riittävä tonttitarjonta sekä suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamislupahakemusten ratkaisu siten, että tehdyt ratkaisut tukevat kyläkeskusten elinvoimaa ja rakennetta eivätkä vaikeuta tulevaa kaavoitusta tai ole ristiriidassa maapoliittisten periaatteiden kanssa. Pitkän tähtäimen tavoite kaikilla kunnilla vaikuttaa olevan kaikkien kyläalueiden osayleiskaavoitus, jolloin lupamenettelyä voidaan sujuvoittaa ja hajarakentaminen on hallitumpaa ja kokonaisvaltaisemmin tarkasteltua.

Vertailukuntien rakennusjärjestyksistä ilmenevät muun muassa kuntakohtaiset suunnittelutarvealueet sekä rakentamista koskevat määräykset asemakaava-alueiden ulkopuolisilla haja-asutusalueella. Rakennusjärjestyksestä poikkeaminen vaatii kunnissa poikkeamisluvan. Vertailukunnissa rakennusjärjestykset on usein ajanmukaistettu siinä vaiheessa, kun kuntaliitoksia on tapahtunut tai muu olennainen tarve on edellyttänyt rakennusjärjestyksen ajanmukaistamista.

Maapoliittisen ohjelman laadintaprosessi

Kaikissa vertailukunnissa maapoliittinen ohjelma laadittiin viranomaisvetoisena. Kunnissa, joissa maapoliittinen ohjelma laadittiin ensikertaa, valmistelutyö kesti tavanomaisesti pidempään, koska työtä tehtiin muiden työtehtävien ohella. Toisaalta Raahessa maapoliittinen ohjelma tehtiin osana opinnäytetyötä, jolloin ohjelman laatimiseksi oli käytettävissä opinnäytetyölaatijan toimesta enemmän resursseja ja käytännössä kokopäiväinen tekijä. Raahessa maapoliittisen ohjelman laadintaan meni muutamia kuukausia, kun taas Kokkolassa työ vei muiden virkatehtävien ohella noin 3-4 vuotta. Myös Porvoossa ensimmäisen maapoliittisen ohjelman laatimiseen meni useampi vuosi, koska työtä tehtiin muun työn ohella ja

aiemmin noudatetun maapolitiikan historian ja käytäntöjen selvittämiseen meni aikaa. Maapoliittinen ohjelma hyväksyttiin kunnissa perinteisesti lautakuntatasolla, josta ohjelman käsittely eteni kaupunginhallituksen kautta kaupunginvaltuustolle hyväksyttäväksi. Menettely vaikuttaa olevan yleinen Suomessa (ks. esimerkiksi Tuomisto 2017).

6 Maapoliittisen ohjelman laadinta Raumalla

6.1 Laadintaprosessi

Lähtökohdat maapoliittisen ohjelman laadinnalle

Tyypillisesti kunnan tai kaupungin maapoliittisen ohjelman laatiminen käynnistyy maankäyttöön liittyvistä tarpeista, joiden selvittämiseksi ja ratkaisuehdotusten valmistelemiseksi kaupungin asianomaiset viranhaltijat antava suosituksensa ja toimielimet päätöksen varsinaisen työn aloittamisesta (ks. tarkemmin luku 2.2). Raumalla päätös maapoliittisen ohjelman työstämisen aloittamiselle tehtiin Rauman kaupunginhallituksen alaisten konserni- ja elinvoimajaostojen toimesta 2016-2017. Koska resurssit olivat rajalliset, nähtiin kunnan palveluksessa maankäyttösektorilla useamman vuoden työskennelleen henkilön diplomityö hyväksi keinoksi toteuttaa maapoliittinen ohjelma.

Maapoliittisen ohjelman laatimisprosessin läpiviemiseksi tarvitaan monien eri maankäyttösektorin parissa työskentelevien asiantuntijoiden välistä vuorovaikutusta. Raumalla sopivaksi työtavaksi koettiin tästä syystä asiantuntijavetoinen työtap. Käytännön maapoliittisen ohjelman aineiston kokoamisen ja itse ohjelman laadinnan suoritti tämän tutkimuksen tekijä. Lopullisen maapoliittisen ohjelman ulkoasun toteutti Rauman kaupungin viestintä- ja markkinointipalvelut.

Raumalla selkeäksi vaihtoehdoksi todettiin, että ohjelman hyväksyy ylintä päätösvaltaa käyttävä kaupunginvaltuusto, koska maapoliittisen ohjelman vaikutukset ja linjausperiaatteet ovat kuntataloudellisesti merkittäviä ja päätöksentekoa sitovia. Eri asiakohdat edellyttävät laajaa vuorovaikutusta. Valtuuston hyväksyntä antaa kenties myös lisää uskottavuutta ja velvoittaa konkreettisemmin ohjelmaan sitoutumiseen, verrattuna vaihtoehtoon, jossa alemmaa päätösvaltaa käyttävä toimielin vahvistaisi ohjelman.

Laadintaprosessi Raumalla

Raumalla maapoliittisen ohjelman laadintaprosessi aloitettiin syksyllä 2017 yleisellä info -tilaisuudella, jossa pääpuhujana oli kuntaliiton maankäyttöpäällikkö Matti Holopainen. Info -tilaisuuteen osallistuivat asianomaiset viranhaltijat sekä päätöksentekijät. Työ eteni talvikaudella 2017-2018 tutkimuksen teoriaa, lähtökohtia ja aineistoa koostaessa. Tutkimuksen tekijä kertoi kunnan maapolitiikasta ja maapoliittisen ohjelman yleisistä periaatteista marraskuussa 2017 pidetyssä kaupungin teknisen toimialan alaisille tulosyksiköille ja -alueille (kaavoitus, ympäristösuojelu, kiinteistö- ja mittaustoimi, rakennusvalvonta, tilapalvelut ja aluepalvelut) tarkoitetussa kuukausipalaverissa. Vastaavanlaiset tilaisuudet järjestettiin helmi-maaliskuussa 2018 tekniselle valiokunnalle ja ympäristö- ja lupalautakunnalle. Päätöksentekijät pitivät maapoliittisen ohjelman laatimista hyvänä asiana.

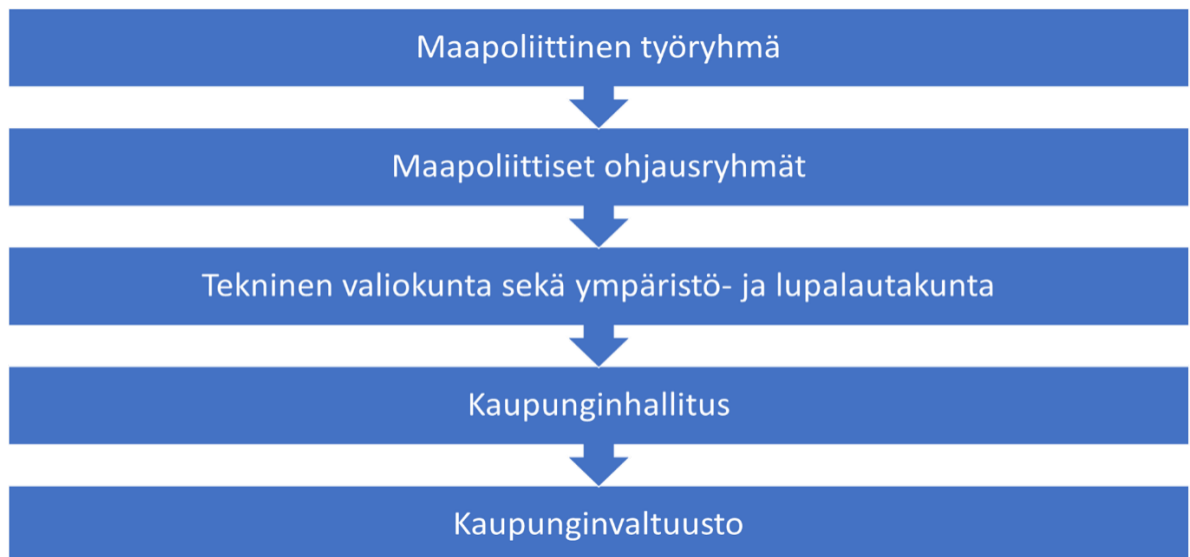
Työn ohjaamiseksi ja koordinoimiseksi perustettiin maapoliittinen työryhmä, joka kokoon-tui alkuvuodesta 2018 alkaen muutaman kerran kuukaudessa. Ryhmään kuului teknisen toimialan toimialajohtaja, kaavoitusjohtaja, kaupungingeodeetti, tämän tutkimuksen tekijä sekä tarvittaessa muitakin palaverissa käsiteltäviin aiheisiin liittyviä, erikseen kutsuttuja asianomaisia viranhaltijoita. Työn ohjausryhmänä toimi käytännössä kaupunginhallitus.

Rauman kaupunki laati kuntastrategiaan linjattujen tavoitteiden toteuttamiseksi useita eri ohjelmia, joista yksi on maapoliittinen ohjelma. Ohjelmien asiasisällön, tavoitteiden ja mittarien laadunvarmistukseen käytettiin ulkopuolista asiantuntijaa, joka antoi ohjelmille kehitysideoita ja yleistä kommentointia. Maapoliittisen ohjelman asiasisältöä pidettiin hyvänä ja kattavana, mutta kehitysehdotuksia annettiin liittyen ohjelman tiivistämiseen. Lisäksi annettiin suositus, että maapoliittisessa ohjelmassa tulisi vielä selkeämmin esittää, mitä kuntastrategiaan (Rauman Tarina II) kirjattuja tavoitteita ohjelma toteuttaa. (Lindqvist Advisory Oy 2018.)

Helmikuussa 2018 tutkimuksen tekijä laati maapoliittisen työryhmän kommenttien ja ohjauksen pohjalta alustavan luonnoksen kaupungin maapoliittisista lähtökohdista, maapoliittisista tavoitteista sekä keinoista käyttöperiaatteineen. Luonnoksen sisältö esiteltiin kaupunginjohtajalle, kaupunkikehitysjohtajalle, elinkeinoasiantuntijalle sekä tilapalvelu- ja liikelaistosjohtajalle. Toukokuussa 2018 maapoliittisen ohjelman luonnoksen pääperiaatteet esiteltiin tekniselle valiokunnalle, ympäristölautakunnalle sekä kaupunginhallitukselle. Rauman kaupunginvaltuustolle maapoliittisen ohjelman periaatteet esiteltiin ensimmäisen kerran 10.9.2018 pidetyssä valtuustoseminaarissa. Seminaarissa maapoliittiselle ohjelmalle nähtiin tarve eikä erityisiä kysymyksiä ilmennyt tässä vaiheessa.

Ehdotus maapoliittiseksi ohjelmaksi esiteltiin 13.11.2018 tekniselle valiokunnalle. Keskustelua herätti etuosto-oikeuden käyttäminen sekä rahoitusasiat liittyen kaupungin maanhankintamenettelyihin. Käydyn keskustelun pohjalta valiokunta ei esittänyt etuosto-oikeuden käyttöön liittyen muutoksia. Tekninen valiokunta päätti, että maanhankintaan liittyvää asiakkoita täydentää. Asiakohtaan lisättiin tieto, että maanhankintakulujen lisäksi tonttien vuokra- ja myyntihinnoittelu kattaa lähtökohtaisesti myös kunnan infrarakentamisen ja kaavoituksen kulut. Lisäksi kirjattiin, että pidemmän aikavälin tavoite on, että maanhankinnan menot ja maanluovutuksen tulot pyritään pitämään tasapainossa. Muilta osin valiokunta hyväksyi maapoliittisen ohjelman sellaisenaan ja esitti kaupunginhallitusta esittämään, että kaupunginvaltuusto hyväksyy maapoliittisen ohjelman esitetyssä muodossa.

Ehdotus maapoliittiseksi ohjelmaksi esiteltiin 19.11.2018 kaupunginhallitukselle. Kaupunginhallitus päätti, että maapoliittisesta ohjelmasta poistetaan ohjelmaan kirjatut maininnat, joiden mukaan viljelysmaita sekä metsätalousmaita ei pääsääntöisesti myydä. Muilta osin kaupunginhallitus hyväksyi maapoliittisen ohjelman sellaisenaan ja esitti, että kaupunginvaltuusto hyväksyy maapoliittisen ohjelman esitetyssä muodossa. Rauman maapoliittinen ohjelma on määrä hyväksyä kaupunginvaltuuston kokouksessa 26.11.2018.



Kuva 31 Maapoliittisen ohjelman laadintaprosessi ohjausryhmien ja toimielinten kautta.

Muutoksenhaku

Kaupunginvaltuuston päätöksestä voi tehdä kunnallisvalituksen. Valituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa, tai päätös on muuten lain vastainen. Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

6.2 Lähtökohtatekijöiden vaikutusten arviointi

Seuraavissa asiakohdissa on analysoitu olennaisimmilta osilta kappaleessa 4 esitetyt Rauman kaupungin lähtökohdat maapoliittiselle ohjelmalle.

6.2.1 Strategiset linjaukset

Rauman kaupungin hyväksymät ja voimassa olevat strategiat antavat laadittavalle maapoliittiselle ohjelmalle omalta osaltaan pääsuuntaviivoja. Maapoliittisen ohjelman sisällön tulee olla pääperiaatteiltaan mahdollisimman ristiriidatonta suhteessa muihin strategioihin ja linjauksiin. Osa-alue linjausten tulee tukea ja täydentää toisiaan.

Rauman kaupunkistrategia (Rauman Tarina II) 2017-2020. Kuntastrategia asettaa yleisen suuren viitekehyksen maapolitiikalle. Rauman kuntastrategian keskeiset valtuustokauden 2017-2020 linjaukset heijastuvat osaltaan maapoliittisiin periaatteisiin. Strategia korostaa keskiöön terveellisuuden, turvallisuuden, palvelevuuden, vireän elinkeinoelämän, hyvät yhteydet sekä houkuttelevan Rauman. Erityisesti maapolitiikkaan liittyviä osatavoitteita ovat alueiden tasapainoisuus ja monipuoliset asumismahdollisuudet sekä ennakoiva ja mahdollistava maankäyttö. Raumalla koettiin tärkeäksi, että maapolitiikan tavoitteet ja mittarit ovat osaltaan myös kuntastrategian toteutumisen arvioinnissa sopivia. Maapoliittisen ohjelman muiden kaupungin strategiakokonaisuuteen liittyvien ohjelmien ohella tuli asettua kuntastrategian päälinjausten sekä päälinjauksia täydentävien alalinjausten välille.

Omistajapoliittinen ohjelma 2010. Rauman kaupungin omistajapoliittisessa ohjelmassa (2010) on linjattu yleisimpiä maapoliittisia toimintaperiaatteita pelkistetysti. Olennaisimpia linjauksia maapolitiikan näkökulmasta ovat maanhankinnan ja -luovutuksen yleiset periaatteet koskien asuin- ja yritystontteja sekä metsä- ja maatalousmaata. Periaatteet toimivat lähinnä yleisluontoisena viitekehyksenä, sillä omistajapoliittiseen ohjelmaan on erikseen kirjattu, että linjauksia voidaan tarvittaessa täydentää toimialakohtaisilla ohjelmilla, kuten maapoliittisella ohjelmalla. Yksi lähtökohta maapoliittisen ohjelman tarpeelle on omistajapoliittinen ohjelma, joka antaa vain vähäisen kosketuksen ja suuntaviivoituksen varsinaisen maapolitiikan sektoriin.

Elinvoimaohjelma 2018-2020. Erikseen vuosina 2018-2019 laadittava Rauman elinvoimaohjelma nivoutuu monin osin maapolitiikkaan. Kun edellä mainitut yleisemmät suuret linjaukset ovat joustavia, antaa elinvoimaohjelma jo moniin maapolitiikan tavoitteiden toteuttamiseen liittyviä yhteisiä, osin rinnakkaisiakin päämääriä.

Kohti hiilineutraalia kuntaa (Hinku) -hanke. Rauman kaupungin kuulumisen hiilineutraalien kuntien (HINKU) toimintarenkaaseen edellyttää, että kunnat vähentävät oman toimintansa kasvihuonepäästöjä. Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on yksi maankäytön suunnittelussa huomioitava toimi, jonka avulla voidaan osin vähentää liikennöintitarpeita ja luoda vaihtoehtoja kulkumuotojen valinnalle. Työmatkaliikenne ja palvelutarjonta suhteessa asumisen sijoittumiseen ovat erityisiä liikkumistarpeiden synnyttäjiä. Yhdyskuntarakenteen tiivistämistä, eheyttämistä ja kasautumisetuja suosivalla maankäyttöpöliitiikalla voidaan osaltaan vaikuttaa ympäristö- ja ilmastopoliittisten linjausten toteutumiseen sekä hinku -hankkeen muiden osatavoitteiden toteutumiseen (esimerkiksi alueen elinvoimaisuuden edistäminen ja liiketoimintamahdollisuuksien lisääminen). Uusiutuvat energiamuodot (erityisesti aurinkovoima) sekä muut ympäristöystävällisemmät energiamuodot (esimerkiksi maa-kaasu) ovat yleistymässä. Kunnan maankäyttöpöliitiikalla voidaan osaltaan edesauttaa sopivien alueiden kohdentamisessa kyseisille toiminnoille.



Kuva 32 Rauman maapoliittisen ohjelman sijoittuminen kuntastrategian viitekehyksessä (Rauman kaupunki 2018).

6.2.2 Maapoliittisten keinojen käyttö

Haasteita

Rauman kannalta puutteellisen lähtökohdan muodostaa se, ettei maapoliittisten keinojen käyttöä koskevia linjauksia ole koottu yhteen, mutta toisaalta mitään keinoa ei ole suoraan päätöksellä poissuljettu. Rauman kaupungin maankäyttösektorin parissa työskentelevä henkilöstö on ollut tästä huolimatta pääasiassa tietoinen lainsäädännön mahdollistamista maapoliittisista keinoista. Osaaminen ja käytännöt ovat olleet monin osin yksittäisesti kirjattujen yleisten maapoliittisten linjausten sekä henkilöstön ja päättäjien keskustelemien kirjaamattomien käytäntöjen varassa. Asianomaisen henkilöstön parissa on tapahtunut viimeisimpien kuluneiden vuosien aikana myös paljon vaihtuvuutta, jonka aiheuttanut työtapojen muutoksia. Edellä mainittu yhdistelmä on jättänyt jälkeensä uusille työntekijöille maapoliittisten toimenpiteiden suorittamiseen liittyviä soveltamishaasteita, koska aiemmista periaatteista ei ole ollut aina täyttä varmuutta. Epävarmuus on aiheuttanut edelleen eräiltä osin liiallista hajontaa maapoliittisessa päätöksenteossa. Esimerkiksi kaavoitusperiaatteet, kaavoitukseen liittyvien sopimusten laatiminen (erityisesti maankäyttösopimus), tonttien rakentumisen seuranta ja raakamaan hinnoittelu ovat kukin olleet ajoittain menettelyltään epä johdonmukaisia.

Maanhankinta

Raakamaakauppojen hinnoissa ollut 2000-luvun aikana suurta vaihtelua (vaihteluväli 1-2,5 euroa). Joillekin maanomistajille on maksettu raakamaasta ylihintaa, joka hankaloittaa nykyisinkin eräiden alueiden maanhankintaa. Toisaalta Rauma on onnistunut neuvottelemaan eräitä hyvinkin edulliseksi katsottavia raakamaahankintoja. Viimeisimpinä vuosina Rauma on pyrkinyt yhdenmukaistamaan raakamaan alueellisia hankintahintoja, jotta maanomistajien kohtelu olisi yhdenmukaisempaa ja hinnoittelu realistisella tasolla hankittavan kohteen ominaisuuksiin ja tulevaisuuden käyttöodotuksiin nähden.

Rauman raakamaanhankinta on pohjautunut vapaaehtoiisiin kauppoihin. Kauppoja on tehty ajoittain passiivisluonteisesti ilman suurempaa painetta maanomistajia kohtaan. Maanhankintamenettely on toiminut, mutta erinäiset kaupankohteet olisi voitu saada nopeamminkin kaupungin hallintaan. Muutamat maanomistajat ovat tietävästi hyvin haluttomia myymään maitaan, joille kohdistuu tulevaisuudessa merkittäviäkin asumispaineita. Tässä lunastusmenettelylle voidaan nähdä perusteltu tarve. Lunastusmenettelyn käyttö vaikuttaa Raumalla olevan päättäjien mielipiteitä jakava asia, joten menettely on syytä kirjata kunnan kehittämisen kannalta olennaisiin tarpeisiin kytkettynä.

Maanhankinnalle ei ole asetettu Raumalla aiemmin erityisiä tavoitteita. Hyvänä lähtökohdana on ollut, että kaupat ovat kohdistuneet maankäytön kehittämisen kannalta olennaisille asuin- ja yritysraentamisen alueille. Rauman yleiskaavassa 2030 on osoitettu uusien asuinalueiden sijoittuminen sekä asumisen ennakoitu määrä. Rauma ei ole väestöennusteiden valossa kasvava keskus, joten tonttikysyntä on alttiimpaa suhdannevaihteluille. Maapoliittiseen ohjelman tonttitarjontaan liittyvät tavoitteet kannattaa linjata yleistasolla. Rauman on syytä määrittää tarkemmat toimenpiteet maanhankinnan kohteiden (kuten uusien asuinalueiden) toteuttamiseen liittyen.

Maapoliittisessa ohjelmassa ei ole tarkoituksenmukaista kirjata menettelyjä liian tarkasti, vaan toimet kannattaa kirjata tarkemmin esimerkiksi vuosittain erikseen tarkistettavassa maankäytön toteuttamissuunnitelmassa. Esimerkiksi vertailukaupunki Porvoon toteuttama viiden vuoden aikajänteelle tehty maankäytön toteuttamissuunnitelma, josta ensimmäinen

vuosi on tarkka ja loput tavoitteellisia, vaikuttaa toimivalta ratkaisulta (ks. luku 5.2). Näin maanhankinta säilyy jatkuvasti suhdanteisiin nähden ajantasaisena ja tarpeisiin nähden kohdennettuna prosessina. Menettely ajatuksena on saanut positiivista hyväksyntää maapolitiikkaa hoitavilta virkamiehiltä.

Tärkeille maanhankinnoille kaupunginvaltuusto on käytännössä aina myöntänyt lisämäärärahaa. On nähtävä positiiviseksi ja tärkeäksi, että tulevaisuudessa olennaisiksi nähdyissä maanhankinnoissa ei pidättäydytä liian tiukasti vuosittaisissa määrärahoissa, sillä joinain vuosina myönteisiä neuvottelutuloksia saatetaan saada keskimääräisesti enemmän.

Kaavoitusperiaatteet ja kaavoitukseen liittyvät sopimukset

Kaavoitusperiaatteissa liittyen yksityisten maiden kaavoittamiseen on ollut erinäisiä epäselvyyksiä. Maankäyttökorvauksen osalta maanomistajien kohtelu on ollut vaihtelevaa. Eräissä tapauksissa maankäyttösopimuksia ei ole laadittu, vaikka tämä olisi ollut tarpeen hankkeiden sujuvuuden ja kustannusten osittelemisen kannalta. Tonttien rakentumisen seurannassa on ollut epäjatkuvuuskohtia, joka on hidastanut osiltaan kaavojen toteutumista. (Laitinen 2018.) Maapoliittisessa ohjelmassa kaavoitusperiaatteet ja kaavoitukseen liittyvät sopimusmenettelyt on tärkeää linjata, jotta edellä mainittuja epäkohtia voidaan poistaa ja menettelyt yhdenmukaistaa.

6.2.3 Kaavoitustilanne ja maankäyttö

Raumalla kaavoitustilanne on maapolitiikan yhteensovittamisen kannalta hyvä, sillä koko kunnan kattava Rauman yleiskaava 2030 on valmistumassa loppuvuodesta 2018. Satakunnan maakuntakaavassa osoitettujen Rauman keskustaajaman maankäytön aluevarausten ei ole nähty olevan ristiriidassa muiden lähiseudun keskusten maankäyttötavoitteiden kanssa. Keskeisimmät kyläalueet on osayleiskaavoitettu ja keskusta-alueiden taajamat asemakaavoitettu. Vanhimpia kyläosayleiskaavoja ollaan parhaillaan uudistamassa. Kuntalaisten ja paikallisten asukkaiden huomioimiseen kaavatyössä on panostettu. Läpinäkyvyys ja aktiivinen osallistumismenettely (esimerkiksi asukastilaisuudet) on nopeuttanut ja sujuvoittanut erityisesti kyläalueiden osayleiskaavojen laatimismenettelyä. Kokonaisuutena asemakaavoitettujen alueiden käyttöaste on korkealla tasolla niin asuin- kuin yritystonttienkin osalta.

Rauma ei ole linjannut tonttitarjontaan liittyviä tavoitteita. Asuintonttien tarjonta ja kysyntä on keskittynyt lähinnä Rauman keskustan pohjoispuolisiin alueisiin. Alueella liikenneyhteydet ovat hyvät ja toimivat lähipalvelut tukevat asuinrakentamisen lisäämistä. Mikäli tulevaisuuden maankäyttösuunnitelmat toteutuvat, siirtynee Rauman keskustan asukaspainopiste edelleen lisää kohti pohjoisempia alueita. Lähellä ydinkeskustaa on kuitenkin monia yhdyskuntarakentamisen eheyttämisen ja tiivistämisen näkökulmasta potentiaalisia alueita, suoraan rakennetun kunnallistekniikan tuntumassa. Yleiskaavassa 2030 on osoitettu monia täydennysrakentamisen paikkoja ympäri Rauman keskusta-alueita, joten näitä kohteita on syytä edistää kaavoituksen ja maapolitiikan keinoin. Tonttitarjontaa on tärkeää saada myös muista kaupunginosista, jotta painopiste ei kuormita liikaa pohjoisia alueita aiheuttaen liiallista epätasapainoa. Tiedostettava on, että pohjoisten alueiden suosiosta huolimatta kaikki rakentajat ja asukkaat eivät siltikään halua sijoittua ko. alueelle. Asumisen suhteen maankäyttöakseli välillä itä-etelä on haastavampi. Erityisesti itäisillä alueilla ei ole pohjoisen Rauman kaltaista kehämäistä tieverkkoa ja lähipalveluita on viime vuosina jouduttu karsimaan. Esimerkiksi itäiseltä Uotilan alueelta on purettu merkittävä koulurakennus miltei samaan aikaan kun alueelle kaavoitettiin uutta asumista. Monet Uotilan alueen tonteista ovat jääneet

rakentumatta, johon on lisäksi vaikuttanut yleinen valtakunnallinen taloustilanne. Alueen tieyhteyksiä ollaan tulevaisuudessa parantamassa, jonka on ennakoitu parantavan tonttikysyntää.

Yritystonttien osalta Rauma luottaa Koillisen teollisuusalueen potentiaaliin ja kehitykseen. Alueelta on kaavoitettavissa Rauman mittakaavaan nähden monipuolisia yritysalueita. Haastetta aiheuttaa alueen topografia ja monien toimintojen yhteensovittaminen. Yritysalueiden kaavoituksellinen toteutuneisuusaste on korkea, mutta tällä hetkellä yritystontteja on niukasti tarjolla suotuisista sijainneista. Erityisesti keskusta-alueella rakentumattomia alueita on vain muutama. Helpotusta tilanteeseen on nähtävissä vuosien 2019-2020 aikana, kun erinäisiä kaavahankkeita toteutuu hyvien liikenneyhteyksien varrelta.

Edellä mainitun tilanteen perusteella sekä asuin- että yritystonttitarjonnassa Rauman on syytä keskittyä kysyttyjen alueiden lisäksi monipuolisiin vaihtoehtoihin, kysyttyihin rakennustyyppeihin sekä hyödyntää ensisijaisesti vajaakäytössä olevat, kehityspotentiaalia omaavat täydennysalueet.

Tieyhteydet ovat keskustaan nähden kehäväylämäisiä ja myös pitkittäisiä yhteyksiä on olemassa. Kevyenliikenteen reittejä on monipuolisesti ja reitit ovat toimivia. Tästä osoituksena voidaan nähdä esimerkiksi, että Rauma on valittu vuoden pyöräilykunnaksi 2010. Raumalla on toteutettu viime vuosina merkittäviä liikenteen tehostamisratkaisuja, joita ovat olleet mm. kiertoliittymät sekä viimeisimmäksi valtatie 8:n parantamiseen liittynyt Luostarinkadun eritasoliittymähanke.

Yhdyskuntarakentamisen tavoitteellinen eheyttäminen ja tiivistäminen on syytä kirjata osaksi Rauman maapolitiikkaa. Monet seikat tässä tutkimuksessa ilmentävät, että tiivistävällä yhdyskuntarakentamisella on monia positiivisia seikkoja niin kuntatalouden kuin alueellisen tuottavuuden parantumisen kannalta. Rauman jo kaavoitetun tonttivarannon suuruudesta tulisi olla säännöllisesti ajantasainen tieto samoin kuin edellä mainitusta kaavoituksen toteutumisasteesta. Raumalla on muutamia yritysalueita, jotka on kaavoitettu, mutta joiden kunnallistekniikkaa ei vielä ole rakennettu. Vastaavia ns. kaavatontteina olevia asuinalueita ei käytännössä ole kuin vähäisessä määrin yksityisessä omistuksessa.

Kaavoituksen edistäminen

Raumalla asemakaavojen toteutumisen seuranta sekä toimet kaavojen toteutumiseksi ovat vaihdelleet 2000-luvulla passiivisesta aktiiviseen suhtautumiseen. Viime vuosina Rauma on käynnistänyt erityisesti vuokrattujen tonttien rakentamisvelvoitteiden täyttämiseen liittyvän seurannan toimenpiteineen. Kaksi vuotta sitten teetetyn selvityksen perusteella huomattiin, että kokonaan tai osin rakentamattomia yritystontteja oli noin 15-20 kappaleen luokkaa. Myös erinäisiä vuokrattuja rivitalotontteja todettiin olevan rakentamatta.

Rivitalotonttien osalta kaavoja on muutettu omakotiasumiseen lähes olemattomasta kysynnästä johtuen. Kohteista on positiivisia kokemuksia, sillä useat kohteet ovat rakentuneet kaavanmuutosten jälkeen. Omakotitontit eivät ole tiettävästi koskaan olleet ongelmallisia rakentamisvelvoitteen täyttämisen suhteen verrattuna edellä mainittuihin tonttilajeihin.

Aiemmin mainittu merkittävältä osilta rakentumaton Uotilan uusi asuinalue vaikuttaa haasteelliselta. Kaupungin on määrä parantaa tulevaisuudessa alueen liikenneyhteyksiä, joilla toivotaan olevan positiivisia vaikutuksia rakentamisen kannalta. Todennäköisestä on myös, että alueen kaavaa muutetaan osittain. Tarkoituksenmukaista saattaisi myös olla tarkistaa

alueen kaavaa rakentamisen suhteen joustavammaksi esimerkiksi kerroslukumäärän ehdottomuuden suhteen tai yhdistää muutamia pienempiä tontteja suuremmiksi. Rakentumattomat alueet muodostavat rasitteita kuntataloudelle. Erityisesti kunnan olemassa olevan yhdyskuntarakenteen ulkopuolelle tehtävissä ensikertaisissa kaavahankkeissa tulee tiedostaa mahdolliset riskit.

Raumalla on verrattain korkeaksi vahvistettu rakentamattoman asuinrakennuspaikan korotettu kiinteistöveroprosentti (5%), joka juontaa osin juurensa suosittujen alueiden asuntopulaan. Monet rakentumattomat rakennuspaikat Raumalla ovat vanhempia kiinteistöjä, jotka ovat nykyaikaisessa keskusta-alueen tonttien mitoituksessa ylisuuria (yli 3000 m²). Monia tällaisia kiinteistöjä (maarekisteritila) on muutettu asemakaavoituksen edetessä siten, että aiemmasta yhdestä suuresta rakennuspaikasta on muodostettu asemakaavalla tai kaavan muutoksella kaksi tai useampi tonttia, riippuen alkuperäisen kiinteistön pinta-alasta. Rauman yli 300 korotetun kiinteistöveron piirissä olevaa rakennuspaikkaa tuntuu määrällisesti suurelta kunnan asukasmäärään nähden ja toisaalta siihen, että noin 75 % korotetun veron piirissä olevista kohteista sijaitsee Rauman keskustaajaman välittömässä läheisyydessä.

Poliittinen päätöksenteko asian suhteen vaikuttaa olevan herkkä, sillä Raumalla ei ole käytetty rakentamiskehotusta. Rakennetun kunnallistekniikan äärellä sijaitsevan tonttimassan potentiaalista on kuitenkin syytä jatkaa kaupungin ja päättäjien välistä keskustelua. Kuntalaisilta on tullut ajoittain palautetta korotetun kiinteistöveron määrästä, joka on mielletty liian suureksi. Korotetun kiinteistöveron määrä on kuitenkin tarkoituksenmukaista pitää vähintään nykyisellä tasolla, koska valtaosa veron piirissä olevista rakennuspaikoista ovat asuminen kannalta halutuilla sijainneilla ja muodostavat omistajilleen odotusarvoltaan merkittävänkin omaisuuserän. Veroa ei ole nähtävä kohtuuttomaksi myöskään siitä näkökulmasta, että Raumalla kohteiden verotusarvot ovat kasvukeskuksiin nähden matalalla tasolla. Korotettu kiinteistövero voidaan myös nähdä lievemmän puuttumisen keinoksi, kuin rakentamiskehotuksen käyttö.

6.2.4 Tontinluovutus

Käytännössä yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin perustuva tonttien hinnoittelu ei ole Raumalla toteutunut viimeisinä kuluneina vuosina, vaan hinnoittelu on perustunut esimerkiksi uusien omakotialueiden osalta lähialueen hintatasosta johdettuun hinnoitteluun. Tarkoituksenmukaista on, että hinnoittelun lähtökohta perustuu ensisijaisesti maanhankinnan ja yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, kuten omistajapoliittiseen ohjelmaankin on kirjattu. Tämä ei kuitenkaan aina ole mahdollista, sillä niin sanottu omakustannushinta voi nostaa tonttien hinnan liian korkeaksi tietyillä alueilla, joilla esimerkiksi kunnallistekniikan rakentamiskustannukset ovat korkeat johtuen vaikkapa alueen vaativammista perustustöistä.

Tonttien luovutusehdot tulisi tarkistaa riittävän väliajoin, esimerkiksi vähintään valtuustokausittain. Ilman aktiivista vuokrantarkistusmenettelyä vuosivuokra jää ajansaatossa useimmiten jälkeen käyvästä vuokrasta. Hinnoittelu kannattaa kuitenkin pitää kohtuullisella käyvällä tasolla, jolloin voidaan vaikuttaa maakeinotteluun hillitsevästi sekä edesauttaa vuokratonttien kysyntää. Rauman tonttien vuokrasopimusmääristä ja vuosittaisesta vuokratulosta voidaan päätellä, että vuokratontti on selvästi suositumpi vaihtoehto kuin omistustontti. Vuokratulo on pitkässä juoksussa tasaista ja turvallista tuloa, kun myyntitulo on kertaluontoinen erä kulloisellakin arvohetkellä. Huomioitavaa on, että maapoliittisessa ohjelmassa ei kannata linjata liian tarkasti tontinluovutusmenettelyjä, vaan tarkemmat menettelyt kannattaa sisällyttää ohjelman liitteeksi. Tontinluovutukseen liittyy myös monia muita periaatteita

aina varausmaksuista ja tontinsaajien valintaperusteista alkaen. Myös sopimusjuridiikalla on oma tonttien toteutumista ohjaava roolinsa.

Raumalla yrityksille vuokrattavien tonttien luovutushinnoista (myynti- ja vuokrahinnat) ei ole tehty luvussa 3.5.4 valtioneuvostonkäsittelyn kattavaa ulkopuolisen arvioijan hinta-arviota. Kuntaliitto suosittelee, että kunnat tekisivät ns. vyöhykehinnittelun elinkeinotontteja koskien sen asemasta, että tontit arvioitaisiin yksitellen. Syynä on menettelyn parempi kustannustehokkuus. Tarkoituksenmukaista on myös, että arvio olisi hinta-arvion vaihteluvälin osoittava eikä yksittäinen ” tarkka” neliöhinta (Holopainen 2017).

Rauman kaupunki on antanut yksityisille tontinmyyjille ja -vuokraajille mahdollisuuden ilmoittaa vapaista tonteista samassa palvelussa, josta löytyvät Rauman kaupungin asuin- ja yritystontit (Rauman kaupungin tontti- ja toimitilarekisteripalvelu). Edellä mainittua tontti- ja toimitilarekisteriä ylläpitävät Rauman kaupunki ja raumalaiset kiinteistövälittäjät. Palvelun käytöllä on pyritty keskittämään Rauman kaupungin alueen vuokra- ja omistustonttien tarjontaa. Kaupungilta tonttia etsivät tuntevat palvelun ja käyttävät sitä runsaasti, mutta yksityissektorin tontti-ilmoitukset palvelussa ovat verrattain vähäisiä. Todennäköisesti parhaan näkyvyyden kannalta mielekkäimmiksi ilmoitusfoorumeiksi on koettu valtakunnallisesti varsin suosittu ilmoitusfoorumi (esimerkiksi etuovi.com, tori.fi, huutokaupat.com ynnä muut vastaavat palvelut). Yleisesti ottaen voitaneen olettaa, että tilanne on samankaltainen kaikkialla muuallakin Suomen kunnissa. Kuntien tarjoamat ja ylläpitämät ilmoituspalvelut rajoittuvat lähinnä paikallisväestön tietoisuuteen. Palvelut eivät välttämättä ole yhtä informatiivisia, selkeitä ja käyttäjäystävällisiä kuin valtakunnallisten ilmoitusfoorumien, jotka ovat aktiivisesti ylläpidettyjä ja kehitettäviä.

6.2.5 Maaomaisuuden hallinta

Raumalla selkeitä kehityksen paikkoja löytyy maaomaisuuteen liittyvistä tilastointitarpeista. Talousarvioiden laatimisen yhteydessä kerätään erinäisiä maapoliittisten päätösten tekoon liittyviä tunnuslukuja, mutta vain pintapuolisesti. Yhtäkään tässä tutkimuksessa esitettyä taulukkoa Rauman kaupungin maapolitiikan hoitoon liittyen ei ollut suoraan saatavilla, vaan tietojen saanti vaati runsaasti manuaalista työtä ja etsimistä. Maaomaisuuden hallintaan pääasiassa käytettävä Trimblen paikkatietojärjestelmä sisältää käytännössä kaikki tarvittavat työkalut ja mahdollisuudet maaomaisuuden luotettavaan hallintaan sekä tietokantakyselyihin. Ominaisuudet eivät ole kaikkien käyttäjien tiedossa eivätkä siten osana aktiivista maaomaisuuden hallintaa. Esimerkiksi tilastotietojen keruu helpottuu, kun osaaminen tietokantakyselyiden tekemiseen löytyy. Erinäisiä parannuksia ja kehityksiä tilastoinnin edistämiseksi tehtiin jo tämän tutkimuksen teon aikana.

Maaomaisuuden hallintajärjestelmä on muutoin koettu ominaisuuksiltaan tyydyttäväksi lukuun ottamatta pieniä puutteita esimerkiksi vuokranlaskentaan liittyen, jotka aiheuttavat manuaalista käsityötä. Todellisuutta kuitenkin lienee, että vuokralaskutusta ei voida koskaan täysin automatisoida. Esimerkiksi Raumalla on voimassa erinäisiä vanhoja maanvuokrasopimuksia, joiden indeksiehdot ovat monimutkaisia. Sopimuksia on käytännössä hallittava ainakin osittain manuaalisesti. Teoriassa ohjelmistot olisivat ohjelmoitavissa hankaliinkin tehtäviin, mutta tämä ei liene kustannuksiltaan järkevää niiden marginaaliseen määrään nähden. Sopimukset myös väistyvät ajan myötä, kun vanhoja päättyviä sopimuksia korvataan uusilla tietojärjestelmien kanssa yhteen toimivilla sopimusmalleilla. Positiivista on myös,

että niin vuokrasopimusten hallintaan käytettävä sovellus kuin muun maaomaisuuden hallintaan käytettävä sovelluskin on osa paikkatietojärjestelmää eikä irrallisena ja erillisenä sovelluksena.

Tonttien vuokrasopimusten hallinnan suhteen on nähtävissä selvä riski, sillä sopimusten käytännön päivittäisen työn hallinta on lähes yksinomaan yhden työntekijän varassa. Maanvuokratulot ovat merkittävä tuloerä Rauman kaupungille ja toisaalta esimerkiksi laskutuksessa tapahtuvat virheet tuovat nopeasti negatiivista julkisuutta ja kuormittavaa asiakaspalautetta. Kaupunki on tiedostanut asian, mutta toimia asian ratkaisemiseksi ei ole vielä tehty. Maaomaisuuden ylläpidon osaamista sen sijaan (muilta kuin vuokrasopimusten osalta) on kehitetty viime aikoina niin, että osaavia henkilöitä löytyy useampiakin.

6.2.6 Hajarakentaminen ohjaus

Raumalla hajarakentamista ohjaava yleiskaavoitustilanne on kattava, mutta tuoreillakin kaava-alueilla on tehty poikkeamia kaavasta. Poikkeamiset eivät olet olleet radikaaleja, mutta kuitenkin kaavoissa osoitetuista ratkaisuksista poikkeavia. Tämä on aiheuttanut kysymyksen, miksi kaupunki laatii kaavoja, jos niissä vahvistetuista ratkaisuksista toistuvasti poiketaan (Suvanto 2018). Kaavoittajissa tämä aiheuttaa myös turhautumista. Maapoliittisessa ohjelmassa tulisi avoimesti tuoda esiin ja terävöittää, että osoitetuissa kaavaratkaisuissa pidättäydytään. Lähtökohta on, että päättäjien itse hyväksymissä kaavoitusperiaatteissa, ohjauksessa ja lupien myöntämisessä hajarakentamista koskien tulee pysyä. Kaavassa esitetyistä ratkaisuksista tulee olla mahdollista vain erityisillä perusteilla. Muutoin ongelmia voi esiintyä myös kuntalaisten tasapuolisessa kohtelussa. Toinen rakentaja saattaa saada poikkeusluvan ja toinen ei, vaikka perusteet olisivat lähellä toisiaan.

6.2.7 Muita lähtökohtia

Maapolitiikan harjoittaminen ja resurssit

Raumalla ei ole selkeästi linjattu maapolitiikan hoidon vastuuhenkilöstöä ja maapolitiikan harjoittamisen muita osapuolia. Maapoliittinen päätöksenteko on hyvä erikseen avata maapoliittisessa ohjelmassa esimerkiksi organisaatiokaaviolla tai -kuvalla. Virkamiestyötä päättäjien suuntaan ovat nykyisellään hoitaneet kaupungingeodeetti, kaavoitusjohtaja sekä kaupungin ylin johto, joka lienee tyypillinen lähtökohta Rauman kaltaisissa kunnissa. Osaava ja riittävä henkilöstö ovat maapolitiikan harjoittamisessa tärkeä voimavara. Jatkuva työssä oppiminen ja kehittyminen osa nykyaikaista työelämää, joka edellyttää säännöllistä koulutautumista ja verkostoitumista. Organisaatiotasolla henkilöstön ikääntymiseen ja eläköitymisiin tulee varautua tarvittaessa riittävän ajoissa. Maapoliittisten periaatteiden vakiinnuttaminen ja kirjaaminen edesauttavat osaltaan käytäntöjen siirtymistä henkilövaihdosten tapahtuessa. Osaamisen ei tule rajoittua vain kunnan asiantuntijoihin, vaan myös poliittisten päättäjien informointi ja koulutus ovat avainasemassa.

Poliittinen tahtotila

Raumalla poliittinen tahtotila vaikuttaa käytyjen keskustelujen perusteella avoimelta ja salivalta aktiivisen maapolitiikan harjoittamiselle. Maapoliittisen ohjelman laadinta on otettu innostuneesti ja kannustavasti vastaan, joten lähtökohdat ensimmäisen maapoliittisen ohjelman toteuttamiselle ja kehittämiselle ovat hyvät.

Alueelliset, seudulliset ja valtakunnalliset lähtökohdat

Raumalla on talousalueensa teollisuusvaltainen keskus, johon kohdistuu ostovoimaa ympäryskunnista. Maapolitiikan keinoin on tärkeää tukea alueen kehittymistä ja elinvoiman vahvistamista osana Satakunnan muita keskuksia. Muiden Suomen kuntien ohella Raumaa haastavat valtakunnalliset uudistukset ja niiden vaikutukset, joita ei tässä ajanhetkessä pystytä täysin arvioimaan (esimerkiksi sote- ja maakuntauudistus). Oma lukunsa ovat myös globaalit vaikutukset, joilla voi olla erinäisille merkittävälle talousalueen yrityksille eriasteisiavaihtuuksia. Rauman täytyy seurata tilanteita aktiivisesti, jotta mahdollisiin kehitys- ja muutostarpeisiin voidaan reagoida ajallaan.

Vertailukuntien maapoliittiset linjaukset

Kappaleessa 5.5 on kerrottu tiivistäen vertailukuntien harjoittaman maapolitiikan päälinjaukset. Vertailukuntien maapolitiikasta voitiin havaita, että kaikkien kuntien harjoittama maapolitiikka on varsin samankaltaista kuntien perinteisten maapoliittisten käytäntöjen osalta (esim. kaavoitusperiaatteet ja maanhankinta). Suurimmat erot aiheutuvat kuntakohtaisten tekijöiden sanelemista lähtökohdista. Esimerkiksi Porvoossa väestönkasvu on suurta, joka edellyttää erityisen aktiivista kaavoituksen ja maapolitiikan yhteistyötä, jotta maankäyttöpolitiikalla voidaan vastata kasvavaan tarpeeseen.

6.3 Maapoliittiselle ohjelmalle asetettavat tavoitteet

Rauman maapoliittiseen ohjelmaan on esitetty luvussa 2.2 suositellun hierarkkisen mallin mukaiset maapoliittiset tavoitteet (taulukko 5), eli ensimmäinen tavoite on päätavoite ja muut tavoitteet ovat päätavoitteeseen nähden alisteisia. Tavoitteiden asettamisessa huomioitiin Rauman kuntastrategian tavoitteet sekä lähtökohtien arvioinnin pohjalta erityiset maapolitiikan ja maankäyttöpolitiikan painopistealueet, jotka ovat Raumalle tärkeitä kaupungin elinvoiman ja hyvinvoinnin edistämisen kannalta.

Taulukko 5 Rauman maapoliittisen ohjelman tavoitteet.

Päätavoite: kaupungin elinvoiman ja hyvinvoinnin edistäminen

Kaupungin maapolitiikan monipuolinen ja aktiivinen harjoittaminen vaikuttaa monien maankäyttöä laajempienkin osatekijöiden kautta kaupungin yleiseen hyvinvointiin, elinvoimaisuuteen sekä kuntatalouteen.

1) Maapoliittisten keinojen ja toimintaperiaatteiden vakiinnuttaminen

Päätösvalmistelun ja päätöksenteon sitouttaminen maapoliittiseen ohjelmaan linjattuihin maapoliittisiin keinoihin ja toimintaperiaatteisiin.

2) Riittävät maapolitiikan hoidon voimavarat

Henkilöstön osaamisen varmistaminen säännöllisellä koulutuksella. Maanhankinnalle varmistettava riittävät resurssit.

3) Aktiivinen maan hankinta yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin

Raakamaata hankitaan aktiivisesti ja ennakoivasti yhdyskuntarakentamisen pitkän aikavälin tarpeisiin. Kaupunki huolehtii yhdyskuntarakentamisen kehitysnäkymiin nähden riittävästä raakamaavarannosta. Maanhankintaan käytetään tarvittaessa kaikkia lainsäädännön mahdollistamia maapoliittisia keinoja.

4) Kohtuuhintainen ja monipuolinen asuin- ja yritystonttitarjonta

Kaupungin houkuttelevuuden ja elinvoiman parantaminen tarjoamalla kohtuuhintaisia asuin- ja yritystontteja monipuolisilta sijainneilta.

5) Ajanmukaiset tonttien luovutusehdot

Myynti- ja vuokrahinnat tarkistetaan säännöllisesti lähelle kohtuullista käypää arvoa ja luovutusehdot laaditaan Rauman maapoliittisia tavoitteita tukeviksi.

6) Asemakaavojen toteutumisen edistäminen

Kaavoitusprosessin asianomaisten asiantuntijoiden välinen sujuva yhteistyö sekä kaavoitettujen alueiden tehokas ja kaavan tavoitteiden mukainen toteutuminen.

7) Maaomaisuuden luotettava hallinta ja tarkoituksenmukainen käyttö

Vuokratonttien ja -alueiden sekä muun maaomaisuuden luotettava hallinnointi ja tarkoitukseen nähden tehokas käyttö.

8) Hajarakentamisen ohjaus ja yhdyskuntarakenteen tiivistäminen

Haja-alueiden rakentaminen keskitetään olemassa olevien asuinalueiden ja kunnallisteknisten verkostojen välittömään läheisyyteen. Kaupunkialueilla rakentamattomia välialueita eheytetään ja vaajaasti rakennettuja alueita tiivistetään mahdollisuuksien mukaan.

9) Maanomistajien tasapuolinen kohtelu

Kaupunki toimii harjoittamassaan maapolitiikassa maapoliittiseen ohjelmaan kirjattujen periaatteiden mukaisesti kaikkiin maanomistajiin nähden.

6.4 Maapoliittiseen ohjelmaan esitettävät keinot ja periaatteet

Seuraavissa kappaleissa on tehty ehdotukset Rauman kaupungin maapoliittisen ohjelman esitettävistä päälinjauksista ja periaatteista. Maapoliittisen ohjelman sisältöehdotus perustuu edellä luvussa 4 esitettyihin kaupungin lähtökohtiin ja luvussa 6.2 tehtyyn lähtökohtien analysointiin sekä lähtötilanteen perusteella asetettuihin maapoliittisiin tavoitteisiin. Maapoliittiseen ohjelmaan tulee eri asiakohtiin kirjata niitä koskevat tarpeelliset alustukset, kuten esimerkiksi mitä kunnan etuosto-oikeus tai lunastusoikeus tarkoittaa. Alustuksia ei ole tässä

yhteydessä täysimääräisesti esitetty, sillä käytännössä periaatteiden tausta ilmenee luvussa 4.

Avainasemassa oli määrittää Rauman tarpeisiin ja tavoitteisiin vastaava maapoliittinen keinovalikoima, keinojen käyttöperiaatteet sekä muut maapolitiikan hoidon kannalta tarpeelliset menettelyt. Olennaista on yhdenmukaistaa ja vakiinnuttaa kaupungin päätösvalmistelu ja edelleen maanomistajien tasapuolinen kohtelu. Määritetyt linjaukset antavat päätösvalmistelulle ja päätöksenteolle tukevan selkänöjan niin viranhaltijoiden, päättäjien ja maanomistajien välillä.

Tulevaisuuden ja kenties odottamattomienkin tarpeiden varalta maapoliittiseen ohjelmaan otettaviksi keinoiksi on päädytty esittämään useimpia lainsäädännön mahdollistamia keinoja, vaikka kaikille keinoille esitetyt edellytysvaatimukset eivät nykyhetkellä täytyisikään. Tämä nähtiin tärkeäksi myös siltä kannalta, että maapoliittisia linjauksia ei ole kirjattu aiemmin auki Raumalla. Maapoliittista ohjelmaa tavoitellaan kenties tulevaisuudessa kevennettäväksi, kun nyt kirjattava toimintalinja vakiintuu.

Maapoliittiseen ohjelmaan ei esitetä kirjattavan toimenpiteitä ja periaatteita liian detaljitasoisesti. Kehitysajatus on, että maapoliittisen ohjelman toteuttamista varten laaditaan erillinen maankäytön toteuttamissuunnitelma esimerkiksi viiden vuoden aikajänteelle. Ajatus on, että toteuttamissuunnitelma olisi esimerkiksi vuoden aikajänteellä tarkka ja muilta osin ohjeellinen. Ohjelmaa tarkistettaisiin tiheästi, esimerkiksi vuosittain. Maapoliittiseen on syytä liittää myös muita olennaisia ohjelmaa tarkentavia liitteitä, kuten kulloinkin voimassa olevat tonttien luovutusehdot sekä tonttihintaluettelo.

6.4.1 Maanhankinnan keinot ja periaatteet

Raakamaanhankinnan periaatteet

Rauman kaupunki käyttää raakamaan hankintaan tarvittaessa kaikkia lainsäädännön mahdollistamia keinoja. Kulloinkin käytettävän keinon käyttö perustuu tapauskohtaiseen arviointiin. Rauman kaupunki voi hankkia myös muuta maata kuin raakamaata omistukseensa, jos tämä on tarkoituksenmukaista esimerkiksi maankäytön ohjauksen tai vaihtomaiden hankinnan kannalta. Raakamaan hinnoittelu tapahtuu vertailukauppamenetelmällä, mikäli tuotteita ja vertailukelpoiseksi katsottavia raakamaakauppoja on tehty riittävästi. Kauppahinnat voidaan vakiodia kohdetta vastaaviksi vertailukauppoihin nähden poikkeavien ominaisuuksien perusteella (esimerkiksi kunnallistekniikan kytkentäetäisyys).

Vapaaehtoinen kiinteistökauppa ja maanvaihto

Rauman kaupungin raaka- ja muun maan hankinta pohjautuu ensisijaisesti vapaaehtoiseen kiinteistökauppamenettelyyn ja maanvaihtoon.

Etuosto

Rauman kaupunki käyttää etuosto-oikeutta kiinteistökaupoissa, kun etuosto-oikeuden käyttämisen piiriin kuuluu kiinteistö tai kiinteistöjä, joilla on merkitystä esimerkiksi olennaisena tulevan yhdyskuntarakentamisen alueena tai virkistys- ja suojelutarkoitusten kannalta.

Lunastus

Rauman kaupunki varautuu käyttämään lunastuslupaan perustuvaa lunastusmenettelyä tilanteissa, milloin voimassa oleva kiinteistöjaotus selkeästi haittaa kunnan suunnitelmallista kehittämistä ja maanomistajan kanssa käydyistä neuvotteluista ja jätetystä tarjouksesta huolimatta alueen ostamisesta kaupungille ei ole päästy sopimukseen. Ilman lunastuslupaa kaupunki voi lunastaa suoraan lain perusteella asemakaavan mukaisen yleisen alueen sekä yleisen rakennuksen tontin, joka on tarkoitettu kunnan tarpeisiin. Eräissä tapauksissa kaupungilla voi olla myös velvollisuus hankkia omistukseensa alueet, joita maanomistaja ei voi kaavoituksellisista syistä käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla (esim. kaavoitetut virkistysalueet).

6.4.2 Kaavoittaminen ja kaavoitusperiaatteet

Yleiset kaavoitusperiaatteet

Rauman kaupunki asemakaavoittaa pääsääntöisesti vain omistuksessaan olevia maita. Perusteita ovat kaavoitusmenettelyn hallinta, sujuvuus sekä kaavan toteuttamisen varmistaminen. Uusi loppusuoralla oleva Rauman Yleiskaava 2030 sekä kaavaa täydentävät osayleiskaavat osoittavat selkeästi Rauman kaupungin omistukseensa hankittavat tulevaisuuden asuin-, yritys-, ja virkistysalueet.

Yksityisen maan kaavoittaminen

Rauman kaupunki voi kaavoittaa omistamansa maan lisäksi yksityisen omistamaa maata. Yksityisen maan kaavoittaminen edellyttää tapauskohtaista arviointia kaavan tai kaavanmuutoksen laatimisen edellytyksistä, joita ovat mm. kaavoitushankkeen tarkoituksenmukaisuus, lainmukaisuus sekä sopiminen kaavoituksesta aiheutuvista kustannuksista.

Kaavoitukseen liittyvät sopimukset

1) Suunnitteluvaraussopimus

Suunnitteluvaraussopimuksella voidaan sopia suunnittelualueen varaamisesta kaavahankkeen tarkemman jatkosuunnittelun ajaksi.

2) Asemakaavoituksen käynnistämissopimus ja maankäyttösopimus

Yksityisen maata kaavoitettaessa sovitaan Rauman kaupungin ja yksityisen maanomistajan välillä kaavoituksen käynnistämisestä ja kaavan laadinnasta aiheutuvista kustannuksista asemakaavoituksen käynnistämissopimuksella. Rauman kaupunki käyttää maankäyttösopimusta pääsääntöisesti vain kaavoitetuilla alueilla, joilla on esimerkiksi tarpeita yhdyskuntarakentamisen kehittämiseen liittyen.

Maankäyttösopimuksella voidaan sopia kaavoituksen käynnistämissopimusta tarkemmin maanomistajan omistaman alueen asemakaavoituksen käynnistämisestä sekä kaavan toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista liittyen pääasiassa yhdyskuntarakentamisen toteuttamiseen ja yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin sekä mahdolliseen maankäyttökorvaukseen. Maankäyttökorvauksen perimisestä päätetään tapauskohtaisesti, kun maanomistaja saa kaavoituksen tuomasta arvonnoususta merkittävää hyötyä. Maankäyttökorvauksen määrittämisessä maanomistajia kohdellaan tasapuolisesti.

Maankäyttösopimus tehdään tarvittaessa Rauman kaupungin ja yksityisen maanomistajan välisessä kaavahankkeessa. Maankäyttösopimus tehdään osapuolia sitovasti, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Rauman kaupunki tekee maankäyttösopimuksia pääsääntöisesti vain kaavoitetuilla alueilla, joilla on esimerkiksi tarpeita yhdyskuntarakentamisen kehittämiseen liittyen.

3) Kehittämiskorvaus

Kehittämiskorvauksen perimisestä päättäessään Rauman kaupunki noudattaa maanomistajien yhdenvertaista kohtelua sekä muita hallintoharkinnan yleisiä periaatteita. Kehityskorvaus voidaan määrätä vain, jos sopimusneuvotteluista huolimatta sopimukseen ei päästä. Kehittämiskorvauksen mahdollisesta määräämisestä päätetään asemakaavakohtaisesti. Kunta voi oman vapaan harkintansa mukaan käyttää yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua kehittämiskorvausta. Kehittämiskorvauksen tonttikohtainen enimmäismäärä on enintään 60 % asemakaavasta johtuvasta kaavan mukaisen tontin arvonnoususta. Yli menevä osa jää kaupungin vastattavaksi. Kustannukset voidaan jaotella alueiden hankinta-, suunnittelu-, ja rakentamiskustannuksiin sekä yleisten rakennusten maanhankintakustannuksiin.

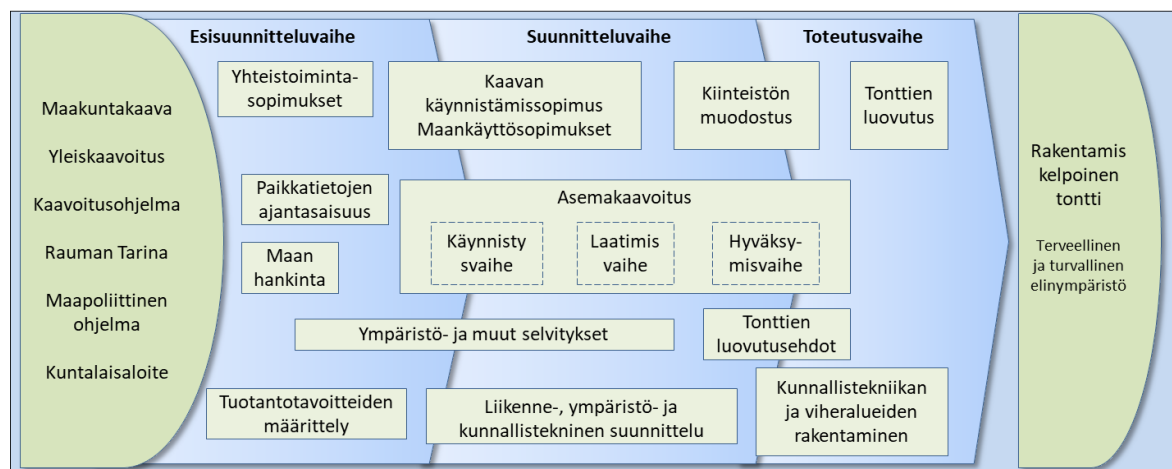
Asemakaavojen toteutumisen edistäminen

1) Kaavoituksen ja maapolitiikan yhteensovittaminen

Yksi olennaisimpia maapolitiikan tehtäviä on edistää kaavoitusta ja kaavojen toteutumista erinäisten maapoliittisten keinojen kautta. Tämän vuoksi aktiivinen vuorovaikutus kaavoituksen ja maapolitiikan välillä on keskeistä. Seuraavissa kohdissa (2-6) on esitetty Rauman kaupungin noudattamat periaatteet maankäytön suunnitellun toteutuksen edistämiseen.

2) Tonttituotantoketjun optimointi

Tonttituotannon tehokas ja luotettava toiminta edellyttää asianomaisten tulosyksiköiden välistä yhteistyötä (kuva 33). Asemakaavoitusprosessissa pyritään mahdollisuuksien mukaan ennakoimaan ja suorittamaan itse kaavatyön rinnalla hankkeeseen liittyviä menettelyjä, kuten kunnallistekniikan suunnittelua, sopimusneuvotteluja sekä muuta tarpeellista hankesuunnittelua. Itse kaavoituksessa tavoitteena on riittävä ennakoivuus tulevaisuuden maankäytön tarpeiden muuttumisen ja kaavojen joustavuuden kannalta.



Kuva 33 Tavoitteellinen tonttituotantoprosessi Raumalla.

3) Asemakaavan käyttötarkoituksen uudelleen arviointi

Mikäli voimassa oleva kaava ei toteudu kokonaisuudessaan tai osittain kohtuulliseksi katsottavassa ajassa, on mahdollista, että kaavaa muutetaan. Muutos voi perustua esimerkiksi käyttötarkoituksen ajankäytön muuttamiseen vastaavasti, jolloin kaavan tarkoituksenmukaista toteutumista voidaan edesauttaa.

4) Rakentamisvelvoite

Rauman kaupungin omistamien asuin- ja yritystonttien maanvuokrasopimuksissa käytetään sopimusehtoa, joka velvoittaa vuokralaisen rakentamaan tontille sopimuksessa määrätyn ajan kuluessa (noin 2-3 vuotta) asemakaavan, rakennusjärjestyksen ja hyväksytyjen piirustusten mukaisen rakennuksen. Tontti katsotaan rakennetuksi, kun rakennuksen käyttöönottokatselmus on pidetty. Rakentamisvelvoiteaika lasketaan pääsääntöisesti vuokrasopimuksen allekirjoitushetkestä lukien. Vastaavaa sopimusehtoa käytetään kauppakirjassa, kun Rauman kaupungin omistama rakentamaton tontti myydään. Tonttia ei saa myydä eteenpäin rakentamattomana. Sopimusehdolla voidaan rakentamisen jouduttamisen lisäksi estää mahdollinen tonttikeinottelu. Rakentamisvelvoiteaika voidaan hakemuksesta jatkaa tapauskohtaisen harkinnan perusteella pääsääntöisesti vuodeksi kerrallaan. Jatkoajasta peritään kulloinkin voimassa olevan hinnaston mukainen maksu. Mikäli tontin rakentamisvelvoite laiminlyödään ja vuokrasopimus joudutaan tästä syystä irtisanomaan, peritään laiminlyönnistä sopimussakko.

5) Rakentamiskehoitus

Rauman kaupunki voi antaa rakentamiskehoutuksen sitovan tonttijaon mukaisen tontin tai rakennuspaikan omistajalle sekä haltijalle, mikäli sallitusta rakennuspaikasta tontilla ei ole käytetty vähintään 50 % tai kaavan mukaista tonttia ei ole rakennettu asemakaavan mukaisesti, huomioon ottaen tontilla olevien rakennusten käyttötarkoitus, sijainti, rakentamistapa ja muut seikat. Kehotus voi koskea määrällistä ja laadullista vajaarakentamista. Rakentamiskehotuksesta on säädetty tarkemmin maankäyttö- ja rakennuslaissa (1999/132).

6) Korotettu kiinteistövero

Raumalla rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistöveroksi on vahvistettu 5 % (vuosi 2018). Raumalla veroa peritään noin 305 rakentamattomalta rakennuspaikalta (tilanne 1.1.2018). Pääosa korotetun veron piirissä olevista kiinteistöistä sijoittuu Rauman keskusta-alueelle. Noin 20 % kiinteistöistä sijoittuu Lapin alueelle. Raumalla korotetun veron piiriin eivät kuulu niin sanotut autiotalot. Epäilyttäviä autiotaloja on arviolta muutamia kymmeniä tapauksia.

6.4.3 Tonttien ja muiden alueiden luovutusperiaatteet

Tonttitarjonta

Rauman kaupunki pyrkii tarjoamaan asuin- ja yritystontteja monipuolisilta sijainneilta ja vuosittaista kysyntää vastaavasti. Tonttien kaavan mukaisen käytön toteutumista edistetään maapoliittisilla keinoilla.

Yleiskaava 2030 osoittaa uusia asuinalueita noin 830 ha. Asumisen mitoitus perustuu asemakaava-alueen ja sen ulkopuoleisen alueen väestömäärän suhteeseen 80/20%. Asuinalueiden koko vaihtelee ja eri asuinalueilla myös tehokkuus vaihtelee riippuen sijainnista ja rakenteesta. Uusia asuinalueita on osoitettu Vanha-Lahden alueelle, Kaaron alueelle, Kallionikulaan ja Monnaan, Kortelan eteläpuolelle sekä Lapin keskustan länsipuolelle.

Uudet teollisuusalueet sijoittuvat pääasiassa valtatie 8 ja 12 väliselle yhteensä noin 650 ha:n suuruiselle Koilliselle teollisuusalueelle. Teollisuusaluevarauksia on myös metsäteollisuusalueen eteläpuolella Maanpäässä sekä Susivuoren alueella. Rauman alueen elinvoimaisuuden kannalta yritysten pitäminen ja saaminen kaupunkiin on ensiarvoisen tärkeää. Toimitilojen ja teollisuustonttien riittävyys on varmistettava pitkälle tulevaisuuteen. Myös sataman laajentumismahdollisuuksien tukeminen ja varmistaminen on turvattava sopivin ratkaisuin.

Tonttien vuokraus- ja myynti

1) Yleistä

Rauman asuin- ja yritystonttien kulloinkin voimassa olevista vuokra- ja myyntiehdosta (luovutusehdot) sekä ehtojen tarkemmista perusteista päättää kaupunginvaltuusto. Maapoliittisessa ohjelmassa on kerrottu asuin- ja yritystonttien yleistason luovutusperiaatteet. Kulloinkin voimassa olevat varaus, vuokraus- myyntiehdot ovat maapoliittisen ohjelman liitteenä. Rauman kaupunki on uudistamassa asuin- ja yritystonttien luovutusmenettelyä kuluvan valtuustokauden aikana. Tarkoitus on, että tonttien hinnoittelu perustuu auktorisoidun kiinteistönarvioitsijan erikseen määrittämiin hinnoitteluperiaatteisiin. Uudistuksen taustalla on yhdenmukaisten hinnoitteluperiaatteiden lisäksi kuntalain (130 §) ja EU:n valtiontukisäännösten huomiointi.

2) Asuintontit

Rakentamattomat tontit vuokrataan. Tontti on pääsääntöisesti oikeus ostaa, kun rakentamisvelvoite on täytetty. Ensikertaa vuokrattavat asuintontit ja -rakennuspaikat vuokrataan pääsääntöisesti noin 60 vuodeksi. Pientalotonttien hinnoittelu määräytyy maapohjan pinta-alan tai rakennusoikeuden mukaan. Kerrostalotonttien hinnoittelu tapahtuu tyypillisesti rakennusoikeuden mukaan. Omakotitonttien haku tapahtuu kalenterikuukausittain tehtävän tonttiarvonnan perusteella. Rivi- ja kerrostalotontit ovat haettavissa jatkuvasti. Erityisissä kohteissa voidaan toteuttaa myös erillisiä hakuaikoja sekä laatu- tai tarjouskilpailuja.

3) Yritystontit

Rakentamattomat tontit vuokrataan. Tontti on pääsääntöisesti oikeus ostaa, kun rakentamisvelvoite on täytetty. Ensi kertaa vuokrattavat yritystontit ja -rakennuspaikat vuokrataan pääsääntöisesti noin 60 vuodeksi. Vuokraoikeus voidaan siirtää kaupunkia kuulematta kolmannelle. Yritystonttien hinnoittelu tapahtuu maapohjan tai rakennusoikeuden mukaan. Yritystonttien haku on jatkuvaa.

4) Yleisten rakennusten tontit

Yleisten rakennusten tonttien luovuttamisesta päättää kaupunginhallitus. Tontteja on lähtökohtaisesti haettavissa kaupungin toimialojen tarpeita vastaavasti. Tonttien hinnoittelu tapahtuu puolueettoman arvioijan toimesta.

Muiden alueiden luovutus

Rauman kaupunki vuokraa erinäisiä huvilapalstoja vesistöjen ääreltä. Huvila-alueisiin ei pääsääntöisesti ole sisällytetty osto-oikeutta. Alueet sijaitsevat maankäytöllisesti hyvin erilaisilla alueilla, joten alueiden vuokrausmenettelystä päätetään aluekohtaisesti kaupunginvaltuuston toimesta.

1) Yleiset alueet

Rauman kaupunki ei myy tai vuokraa asemakaavan mukaisia yleisiä alueita, eli esimerkiksi katu- tai puistoalueita, ellei myynti vai vuokraus ole esimerkiksi toteutettavan asemakaavan muutoksen nojalla perusteltua. Yleisiä alueita voidaan tarvittaessa tapauskohtaisen harkinnan perusteella vuokrata tilapäisesti, mikäli vuokraukselle on nähtävissä erityiset perusteet.

2) Viljelysmaat

Rauman kaupunki vuokraa erinäisiä viljelysalueita. Alueita vuokrataan kymmeneksi vuodeksi kerrallaan. Uusien kaupungin omistukseen tulevien pinta-alaltaan tai muutoin merkittävien viljelysmaiden vuokraukset kilpailutetaan. Kaava-alueiden ulkopuolisia viljelysmaita voidaan tarvittaessa käyttää vaihtomaa-alueina. Vuokraustoiminnassa huomioidaan kansallinen ja EU -tason viljelystukisääntely.

3) Metsätalousalueet

Metsätalousalueet voidaan jaotella ns. pankkimetsiin (taloudellisesti merkittävät metsät), virkistymetsiin (kaava-alueiden ja kaavan reuna-alueiden puistometsät, saaristometsät), vaihtomaksi sopiviin metsiin sekä myytäväksi sopiviin metsiin (esim. vaikeahoitoinen erillislipsta). Lähtökohta on, että alueita käytetään nimenomaiseen käyttötarkoitukseensa.

4) Huvilapalstat

Rauman kaupunki vuokraa erinäisiä huvilapalstoja vesistöjen ääreltä. Huvila-alueisiin ei pääsääntöisesti ole sisällytetty osto-oikeutta. Alueet sijaitsevat maankäytöllisesti hyvin erilaisilla alueilla, joten alueiden vuokrausmenettelystä päätetään aluekohtaisesti kaupunginvaltuuston toimesta.

6.4.4 Maaomaisuus

Maaomaisuuden hallinta

Rauman maaomaisuus koostuu kaupunkimaasta (asemakaavoitetut alueet), raakamaista (tulevan yhdyskuntarakentamisen reservialueet) sekä muusta maaomaisuudesta, joita ovat esimerkiksi metsätalousmaat. Kunnan maapolitiikan ja maanomistuspoliitiikan kannalta olennaista on tietää edellä mainittujen maanomistuksen yksikköjen jakaantuminen.

Kunnan maaomaisuuden hallinta on tärkeää eri maaomaisuuslajien ylläpidon selvyiden ja maaomaisuusyksikköjen tarkoituksenmukaisen käytön seuraamisen kannalta. Maaomaisuuden hallinta tapahtuu seuraamalla kunnan maaomaisuusyksikköjä ajantasaisen tiedon pohjalta. Eri maaomaisuusyksiköille voidaan asettaa esimerkiksi erilaisia käyttöastetavoitteita (esimerkiksi rakentamisvelvoitteen määrä prosenttiosuutena). Maaomaisuuden hallinnan ja maapolitiikan keinoin voidaan puuttua mahdollisiin epäkohtiin, kuten vajaakäytössä oleviin

tai rakentamattomien tontteihin liittyen. Kaupungin on jatkuvasti arvioitava toimintatapaan ja sitä, onko maaomaisuus tehokkaassa käytössä ja vastaako käyttö kulloisenkin ajan tarpeita.

Vuokratontit ja yleisimmät maanomistusyksiköt

Maapolitiikan näkökulmasta merkittäviä maaomaisuusyksiköitä ovat vuokratontit ja yleiset alueet. Rauman kaupungin merkittävimmät maanvuokratulolähteet ovat vuokratontit ja sataman vuokra-alueet. Rauman kaupunki on vuokrannut noin 3000 asuin- ja 160 yritystonttia. Kiinteistö- ja mittaus-toimi edustaa kaupunkia maaomistajana.

Rauman kaupungin kunnossapitämiä katu- ja tiealueita on noin 276 kilometriä ja rakennettuja sekä hoidettuja puistoja noin 165 ha. Kaupungin omistuksessa olevien yleisten alueiden hallinnasta ja kunnossapidosta vastaa tekninen toimiala. Wihertoimi huolehtii kaupungin metsäomaisuuden hoidosta, hallinnoinnista ja huolehtii tilakohtaisten arvioiden laatimisesta.

6.4.5 Hajarakentamisen ohjaus

Hajarakentamisen ohjauksen pääperiaatteet

Raumalla hajarakentamista ohjataan osayleiskaavoilla, joilla tavoitellaan uuden hajarakentamisen keskittämistä olemassa olevien hajarakennusalueiden ja kunnallisteknisen verkostojen välittömään läheisyyteen. Kaavoittamattomilla alueilla hajarakentamista ohjataan suunnittelutarveratkaisuilla sekä poikkeamislupamenettelyin.

Rakennuslupien myöntäminen haja-asutusalueella

Rakennuslupa haja-asutusalueella voi tapahtua suoraan oikeusvaikutteisen kaavan mukaan, suunnittelutarveratkaisulla tai poikkeamislupamenettelyllä. Haja-asutusalueella rakentaminen tapahtuu ensisijaisesti kaavassa osoitetulle rakennuspaikalle. Suunnittelutarveratkaisu ja poikkeamislupamenettely vaativat aina erityistä tapauskohtaista harkintaa. Haja-asutusalueiden rakennuslupien myöntämisen erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella on säädetty MRL:n 137 §:ssä. Kaavoittamattomalla alueella edellytetään, että rakentaminen täyttää kaikki MRL:n 137 §:n vaatimukset.

Rakennusjärjestys

Rakennusjärjestys ohjaa ja sääntelee MRL:n ja MRA:n sekä muiden rakentamista ohjaavien lakien ja säädösten ohella rakentamista kaava-alueilla sekä niiden ulkopuolella. Rakennusjärjestys täydentää ja tarkentaa lakien ja ministeriöiden määräyksiä sekä antaa niiden kunta-kohtaisia soveltamisohjeita (esim. rakennuspaikan koko). Rakennusjärjestys on yleiskaavojen ohella tärkeä kunnan hajarakentamisen ohjauksen väline. Rakennusjärjestys on tavoitteena uudistaa tulevana vuosina.

Kylien kehittäminen ja vapaa-ajan asuminen

Kylien elinvoimaa voidaan kehittää ohjaamalla hajarakentaminen keskitetysti kyläalueille osayleiskaavoituksella. Tavoite on, että kaikki merkittävät kyläalueet saadaan tulevaisuudessa osayleiskaavoitettua, jolloin kylien elinvoimaisena säilymistä voidaan tukea ja hajarakentaminen on hallittua. Samalla kaupungin ja yksityisten maanomistajien maankäyttöävoitteita voidaan yhteensovittaa. Vapaa-ajan asuntoja oli Raumalla vuoden 2016 lopussa

2294 kappaletta (Tilastokeskus 2016). Vapaa-ajan asumisen ohjaus ja järjestäminen tapahtuvat kaavoitusprosessissa kaavallisten selvitysten ja itse kaavoitustyön kautta.

Seudullinen maankäytön yhteistyö

Rauman kaupunki on tarvittaessa sitoutunut seudulliseen maankäytön yhteistyön kehittämiseen. Seudullisella maankäytön yhteistyöllä tarkoitetaan maankäytön keskeisiä tavoitteita ja maankäytön suunnitelmien toteuttamisen periaatteita Rauman seudun kuntien kesken yhteisesti sopimalla tavalla. Erityisesti kuntien raja-alueet ovat tärkeitä maankäytön yhteensovittamisen kohtia.

6.4.6 Maapoliittisen ohjelman seuranta ja ylläpito

Maapoliittisen ohjelman ylläpito

Maapolitiikka on toimivaa ja kuntataloudelle merkityksellistä, kun maapoliittisista linjauksiin sitoudutaan ja maapolitiikan hoito, seuranta ja ylläpito on aktiivista sekä pitkäjänteistä. Maapolitiikan tavoitteiden toteutumista seurataan valtuustokausittain järjestettävän seminaarin yhteydessä. Tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumisen tai niiden toteutumattomuuden perusteella maapoliittiseen ohjelmaan voidaan tarvittaessa tehdä muutoksia.

Kulloinkin voimassa olevia tavoitteita ja toimintaperiaatteita voidaan tarvittaessa ajanmukaistaa, esimerkiksi kuntastrategian, asunto- ja elinkeinopolitiikan tai yleiskaavoituksen tätä edellyttäessä. Maapoliittisen seminaarin erityinen tarkoitus on myös, että päättäjät ja viranhaltijat pysyvät ajan tasalla maapolitiikkaan liittyvissä asioissa ja että mahdollisiin muutostarpeisiin osataan reagoida oikea-aikaisesti.

Maapoliittisen ohjelman seuranta ja maapoliittinen analyysi

Maapolitiikan onnistuneisuutta mitataan maapoliittisen ohjelman seurannalla ja seuranta-tietoihin pohjautuvalla maapoliittisella analyysillä. Maapolitiikan onnistuneisuuden seuraamiseksi ja mittaamiseksi Rauman kaupunki on asettanut olennaisimmille maapoliittisille tavoitteille tavoitteiden toteutumista ilmentävät mittarit (kuva 34).

Maapoliittinen tavoite	Tavoitteen toteutumisen mittari
Tehokas ja sujuva tontintuotantoketju	Asemakaavoituksen kesto ja toteutuminen, kaavoitetut tontit
Raakamaanhankinta yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin	Raakamaan hankinnan toteutuminen
Kohtuuhintainen, monipuolinen ja kysyntää vastaava tonttitarjonta	Tonttitarjonta ja -luovutus alueittain
Maaomaisuuden luotettava hallinta ja tarkoituksenmukainen käyttö	Asemakaavojen toteutuminen, ajantasainen tunnuslukujen tilastointi
Hजारakentamisen hallittu ohjaus ja yhdyskuntarakenteen tiivistäminen	Taajama- ja haja-asumisen suhde, asumisen sijoittuminen, myönnettyt luvat, rakennetut kohteet

Kuva 34 Rauman maapoliittiset tavoitteet sekä tavoitteiden toteutumisen mittarit.

7 Johtopäätökset ja suositukset

7.1 Tutkimustulokset

Tutkimuksen tutkimuskysymyksiin vastaamalla oli mahdollista vastata tutkimuksen perimmäiseen päämäärään ja tehdä seikkaperäinen ehdotus Rauman maapoliittisen ohjelman periaatteiksi. Tutkimuskysymysten pääpaino on maapoliittisten keinojen kartoittamisen kontekstissa, jonka pohjalta Rauman kaupungille voidaan laatia lähtökohtiin ja tarpeisiin soveltuva maapoliittinen ohjelma.

1. Mitä keinoja lainsäädäntö mahdollistaa kuntien maapoliitiikan toteuttamiseksi ja mitä näistä keinoista on linjattu käytettäväksi eräissä vertailukunnissa (Porvoo, Kokkola ja Raahe)?

Suomen lainsäädäntö mahdollistaa kunnille monipuoliset keinot kunnan maapoliitiikan hoitamiseksi ja ohjaamiseksi haluttuun suuntaan. Keinovalikoima vaihtelee vapaaehtoisista toimista aina kovempiin pakkokeinoihin. Eräiltä osiltaan jo vuosikymmeniä käytössä olleet kunnan maapoliitiikan perinteiset elementit maanhankinnan ja kaavoituksen toteuttamiseen liittyen voidaan nähdä nykyäänkin toimiviksi.

Porvoon, Raahan ja Kokkolan maapoliitiikan maankäytön asiantuntijoilta saatujen tietojen mukaan käytännössä jokaisessa vertailukunnassa kaikki maapoliitiikan keinot on linjattu käytettäväksi, vaikka osa keinoista ovat epätodennäköisiä ja jopa teoreettisia. Epätodennäköisenkin tilanteen realisoituessa tällainen keino saattaa kuitenkin olla viimeinen perälauta asian ratkaisemiseksi. Tästä syystä mitään maapoliittista keinoa ei tulisi ehdottomalla päätöksellä sulkea kokonaan pois.

Vertailukunnissa lunastusmenettelyä muiden keinojen ohella oltiin valmiita käyttämään. Havaittavissa kuitenkin oli, että kunnan maankäytön asiantuntijoilla oli varautuneisuutta päätäjien ennakoituun suhtautumiseen liittyen kovempien maapoliittisten keinojen käyttämisessä, vaikka yleisesti ottaen mahdollisuuksia voimakkaampien maapoliittisten välineiden käytölle pidettiin hyvinä. Jämerämpien maapoliittisten keinojen käyttö (kuten lunastusmenettely) aiheuttanee useimmissa kunnissa voimakasta keskustelua niin poliittisissa päätäjissä kuin kuntalaisissa. Tilanne saattaa korostua pienemmissä kunnissa, joissa yhteisö on tiivistä. Vaikutuksensa antavat myös kunnissa noudatetut jopa vuosikymmenten aikaiset vakiintuneet maapoliittiset käytännöt.

2. Mitkä ovat Rauman kaupungin maapoliitiikkaan vaikuttavat olennaiset lähtökohdat sekä tarpeet?

Raumalla maapoliitiikan hoito on ollut viime vuosina osin vaillinaista, mutta vastapainoksi kaavoitustilanne, seudullinen kilpailukyky sekä kaupungin taloudellinen tilanne ovat hyvällä pohjalla, vaikkakin taloustilanne on monien muiden kuntien ohella haasteita täynnä. Koko Rauman kattava yleiskaava 2030 on valmistumassa ja lähes kaikki merkittävät kyläkeskukset on osayleiskaavoitettu tai kaavoitus on vähintään käynnistymässä. Raumalle laadittu kuntastrategia (Rauman Tarina II) on tuore. Strategian erinäisten osatavoitteiden toteuttamiseksi maapoliittinen ohjelma on hyvä täydennys ja työväline. Myöhemmin erikseen laadittava elinkeinopolitiikkaa käsittelevä elinvoimaohjelma sisältää myös tärkeitä yhteyksiä maapoliitiikkaan.

Hyvän kaavoitustilanteen ja selkeiden maankäyttövisioiden ansiota päähuomio Rauman maapolitiikassa voidaan antaa konkreettisten maapoliittisten linjausten määrittelemiselle, joilla kaavoitusta voidaan edistää ja toteuttaa sekä maaomaisuutta hallita tarkoituksenmukaisesti. Tällä hetkellä Rauman maankäytön linjauksista ei ole löydettävissä julkisia tietoja, lukuun ottamatta kaavoituksen avoimia dokumentteja Rauman kaupungin internet-sivuilla sekä vuosittain laadittavaa kaavoituskatsausta.

Merkittävimmät maapolitiikan tarpeet Raumalla koskevat itse maapoliittisen ohjelmasisällön kirjaamista, vakiinnuttamista ja rohkeaa käyttöä. Yhteistyön merkitystä tulee korostaa, sillä maankäyttösektorilla tarvitaan useiden asianomaisten tulosyksiköiden välistä vuorovaikutusta, jotta erityisesti tonttituotantoketju on sujuva. Nykyaikaisen kunnan maapolitiikan tulee olla avointa, läpinäkyvää ja maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisilla menettelyillä.

3. Millaisia maapoliittisia tavoitteita, keinoja ja linjauksia Rauman maapoliittiseen ohjelmaan kannattaa sisällyttää?

Tutkimuksessa esitetyt ja perustellut lainsäädännön mahdollistamat maapolitiikan keinot ovat minkä tahansa kunnan kannalta riittäviä ja monipuolisia. Lähtökohtaisesti mitään maapoliittista keinoa ei tule päätöksellä kokonaan poissulkea. Maapoliittiset linjaukset kannattaa asettaa niin, että niistä voidaan selvästi nähdä kunnan kanta. Linjausten tulee tarjota riittävä tuki ja konkreettisuus maapolitiikan hoidolle, mutta jättää liikkumavaraa poikkeaviin tapauskohtaisiin ratkaisuihin.

Suositeltavaa on, liian ehdottomia ja yksityiskohtaisesti linjauksia vältetään. Maapoliittisten linjausten on oltava siinä määrin joustavia, että ne eivät ole ehdottomia, vaan tavanomaisiin olosuhteisiin ja tapauksiin nähden määriteltyjä. Maapoliittisessa päätöksenteossa on aina valtavirrasta poikkeavia tapauksia, joissa maapoliittisia periaatteita joudutaan käyttämään käsillä olevaan tapaukseen nähden mahdollisimman soveltuvasti, eriarvoistamatta liiaksi maanomistajien yhdenmukaista kohtelua. Edellä mainitut seikat helpottavat asiantuntijoiden ja päättäjien päätöksentekoa sekä selkeyttää kunnan menettelyä kuntalaisiin ja muihin osapuoliin nähden.

Maapoliittisten tavoitteiden tulee tukea Rauman kuntastrategiaa sekä toimia yhdessä muiden maankäyttöön sidoksissa olevien linjausten kanssa. Asetettaviin maapoliittisiin tavoitteisiin vaikuttavat kulloinkin vallitsevat paikalliset lähtökohdat. Maapolitiikalle asetetaan kuntastrategiaa tukeva päätavoite, johon kaikki alatavoitteet tukeutuvat. Tavoitteita voidaan saavuttaa kulloisessakin tapauksessa käytettävillä maapoliittisilla keinoilla. Maapoliittisten tavoitteiden toteutumisen seuraamista varten tärkeimmille osatavoitteille asetetaan tavoitteiden toteutumista kuvaavat mittarit.

4. Miten maapoliittisesta ohjelmasta saadaan tehtyä Rauman kaupungin tarpeiden kannalta monipuolinen, selkeä ja aktiivisesti noudatettava strateginen asiakirja?

Maapoliittisesta ohjelmasta saadaan tehtyä monipuolinen ottamalla huomioon kaikki luvussa 3 tarkemmin esitetyt voimassa olevan lainsäädännön suomat maapolitiikan mahdollisuudet. Hyviä esimerkkejä voidaan saada kunnilta, joilla on jo pidempiaikaista kokemusta aktiivisen maapolitiikan harjoittamisesta (luku 5). Huomionarvoista on, että maapoliittiseen ohjelmaan kirjattavien periaatteiden tulee tukea kunnan omia lähtökohtia ja asetettuja tavoitteita. Maapoliittisen ohjelman laadinta edellyttää maankäyttösektorin henkilöstön yhteis-

työtä unohtamatta poliittisten päättäjien huomiointia. Päättäjien käsityksiä ja asenteita kuuntelemalla voidaan hahmottaa poliittinen tahtotila, joka osaltaan vaikuttaa maapoliittisen ohjelman linjauksiin. Tiukkaan juuttuneiden maapolitiikan kannalta vahingollisten käsitysten oikaiseminen on ensiarvoisen tärkeää, jotta kunta voi tosiasiallisesti harjoittaa vakavaa ja haastavissakin tilanteissa toimivaa maapolitiikkaa.

Maapoliittisen tulee ohjelman sisältää monipuoliset ja Rauman maankäytön kehittämistarkoituksiin nähden soveltuvat maapoliittiset tavoitteet ja tavoitteiden mittarit, jotta maapolitiikkaa harjoitetaan ja seurataan aktiivisesti. Konkreettiset tavoitteet ja tavoitteita mittaavat tunnusluvut asettavat virkamiehille ja päättäjille maapolitiikan toteuttamisen yleisen suunnan ja keskeiset päämäärät. Virkamiesten ja päättäjien on luonnollisesti säännöllisin väliajoin tarkasteltava tavoitteiden toteutumista ja mahdollisia muutostarpeita, esimerkiksi maapoliittisen seminaarin muodossa.

Maapoliittista ohjelmaa on syytä täydentää erillisellä maankäytön toteuttamisketjua (maanhankinta, kaavoitus, kunnallistekniikan suunnittelu ja rakentaminen sekä arvioitu tonttien luovutus) ohjaavalla maankäytön toteuttamissuunnitelmalla, josta esimerkiksi alkuvuodet ovat mahdollisimman tarkkoja ja loppuajanjänne viitteellinen. Näin maapolitiikan toteuttamista ja seurantaa voidaan entisestään tehostaa ja konkretisoida. Maapoliittinen ohjelma voidaan pitää valtuustokausittain tarkistettavana käytettävien maapoliittisten linjausten periaaterunkona, jota maankäytön toteuttamissuunnitelma fokusoi tärkeimmille maankäyttöpolitiikan painopistealueille.

Jatkotutkimusaiheita

Maapoliittisia ohjelmia koskevia diplomitöitä on laadittu varsin vähäisesti. Kiinnostava tutkimusaihe voisi olla laajempi kuntien maapoliittisiin ohjelmiin kirjattujen keinojen tosiasiallinen toteutuminen esimerkiksi lunastusmenettelyn osalta. Lunastusmenettely käyttöperiaatteineen saattaa olla kirjattuna monen kunnan maapoliittiseen ohjelmaan, mutta eri asia on, riittääkö kunnan poliittisilla päättäjillä rohkeutta hyväksyä lunastusmenettely. Siitäkin huolimatta, että tarve menettelylle olisi maankäytön asiantuntijoiden mukaan merkityksellinen ja lainsäädännön vaatimusten mukainen.

Seutukuntien yhteistyötä maapolitiikassa on harjoitettu tiettävästi suurempien kasvukeskusten kuntien kesken, mutta varsinaisia tutkimuksia liittyen seutukuntien tietyssä määrin yhteisesti linjatun maapolitiikan eduista ei ole tarkemmin tutkittu. Yhteen kuntaan sijoittava toiminto voi tuoda positiivisia vaikutuksia lähikuntiinkin. Ainakin teoreettisesti katsoen seutukuntien yhteisellä maankäytön suunnittelulla voidaan yhteen sovittaa paremmin kuntien välisiä maankäytön tarpeita ja miettiä tekijöitä, joilla seutukuntien elinvoimaa voidaan parantaa.

Maapoliittiset keinot ovat pääpiirteissään jo pitkään olleet samankaltaisia. Ajantasainen tutkimus koskien maapoliittisten keinojen kehittämistarpeita olisi mielenkiintoinen, sillä viimeisimmästä tutkimuksesta (Takalo-Eskola 2005) on jo kulunut yli vuosikymmen aikaa. Aiheet voisivat koskea esimerkiksi uusia lainsäädäntömahdollisuuksia sekä tehostamismahdollisuuksia liittyen kunnan kaavoitusmenettelyn sekä tonttituotannon ketjutukseen.

7.2 Yhteenveto

Rauman kaupunki ei ole aiemmin laatinut maapoliittista ohjelmaa. Maapoliittisista periaatteista suurempana kokonaisuutena on viimeksi käyty keskustelua lähes kaksi valtuustokautta sitten. Maapolitiikan hoito on ollut viime vuosina osin vaillinaista. Maapolitiikalle ei ole asetettu selkeitä tavoitteita eikä erityisiä tavoitteita mittaavia tunnuslukuja. Henkilöstövaihtuvuudet ovat aiheuttaneet erinäisiä haasteita, koska maapoliittisiin periaatteisiin liittynyt kirjaamaton tieto on osin poistunut nykyisten kunnan asiantuntijoiden keskuudesta. Lisähaasteensa maapolitiikkaan tuovat valtiovallan uudistukset sekä kuntatalouteen kohdistuvat haasteet, jonka tasapainottamisella toimivalla maapolitiikan hoidolla oma merkityksensä.

Tämän tutkimuksen tavoite oli tuottaa Rauman kaupungille ehdotus maapoliittisen ohjelman periaatteiksi, jotka omalta osaltaan toteuttavat ja konkretisoivat erityisesti Rauman kuntastrategian, omistajapolitiikan sekä kaavoituksen tavoitteita. Tutkimuksen tarkoitus oli selvittää Rauman maapolitiikan tavoitteet ja maapoliittisten keinojen päälinjaukset periaatteineen, jotka ehdotettaisiin kirjattavaksi tutkimuksen rinnalla laadittavaan maapoliittiseen ohjelmaan. Maapoliittisen ohjelman valmistelussa pyrittiin varmistamaan viranhaltijoiden ja päättäjien yhteinen sitoutuminen ohjelman tavoitteisiin ja toteuttamiseen. Maapoliittisen ohjelman laadintaprosessi toteutettiin pääosiltaan asiantuntijavetoisena.

Tutkimuksessa selvitettiin lainsäädännön kunnille mahdollistamat maapoliittiset keinot ja niiden käyttö osana kuntien maapolitiikkaa. Tutkimuksessa kartoitettiin Rauman kaupungin lähtökohdat, tarpeet ja tavoitteet maapolitiikalle. Tutkimuksessa selvitettiin myös vertailukaupunkien Porvoon, Raahen ja Kokkolan maapoliittiset käytännöt sekä tosiasiallinen toteutuminen. Tutkimus antaa kuntakohtaisen esimerkin Rauman maapoliittisen ohjelman laadintaprosessista aina lähtökohtatietojen kartoittamisesta maapoliittisen ohjelman keinojen linjaukseen asti. Tutkimus tarjoaa lisäksi katsauksen kolmen vertailukunnan maapoliittisiin periaatteisiin.

Tässä tutkimuksessa esitetyt ja perustellut lainsäädännön mahdollistamat maapolitiikan ohjauskeinot ovat riittäviä ja monipuolisia työkaluja minkä tahansa Suomen kunnan maapolitiikan hoitamisen tarpeisiin. Maapolitiikan harjoittamisen tulee olla ratkaistavaan tilanteen nähden oikein suhteutettua, käsittelyprosessiltaan läpinäkyvää, kunnan maapoliittisten periaatteiden mukaista sekä maanomistajiin nähden tasapuolista. Kaikki tapaukset eivät kuitenkaan ole kaavamaisesti samanlaisia. Erityistilanteidenkin kannalta esimerkiksi maapoliittisten keinojen käyttöön liittyvä lainsäädäntö on joustavaa ja tarjoaa asianomaiselle kunnalle tilannekohtaista harkintamarginaalia. Myös maapoliittinen ohjelma on syytä pitää joustavasti laadittuna, jolloin se ei ole liian yksityiskohtainen ja jättää sopivasti kunnalle harkintavaraa olematta kuitenkaan liian tulkinnanvarainen.

Maapolitiikan vaillinaisen hoito sekä poliittinen tahtotila ovat todennäköisimpiä syitä, miksi eräissä kunnissa maapolitiikan hoito ei vastaa sille asetettuja tavoitteita. Hovila (2013) korostaa väitöskirjansa yhteenvedossa olemassa olevien maapoliittisten ohjauskeinojen tarkoituksenmukaista käyttöä sekä innovatiivista soveltamista koskien erityisesti lievemmän puuttumisen keinoja. Kuntaliiton maapolitiikan opas (2007) korostaa, että maapolitiikan tulee palvella ensisijaisesti kuntaa ja kunnan veronmaksajien yleistä hyvinvointia.

Maapolitiikasta puhuttaessa kenties huomionarvoisinta on, että maankäytölliset ratkaisut voivat säilyä vuosisatoja. Harkitsemattomat maapoliittiset ratkaisut voivat aiheuttaa näin ollen erittäin pitkäaikaisia kustannuksia. Kunnan asiantuntijoiden ja päättäjien osaamisella

sekä yhteistyöllä on siten olennaisen tärkeä rooli maapoliittisia ratkaisuja oikeaoppisesti tehtäessä. Tämän tutkimuksen myötä Raumalla pysähdyttiin miettimään maapolitiikkaa aina perusteista toteuttamiseen asti. Maapoliittisen ohjelman laadintaprosessi on tuonut uutta ja ajantasaista tietoa kunnan asiantuntijoille ja päättäjille. Teoreettinen perusta ja työvälineet Rauman maapolitiikan harjoittamiselle ovat tältä erää valmiina ja tavoiteaskel aktiivisesti maapolitiikkaa harjoittavien kuntien joukkoon on otettu.

Lähdeluettelo

Aalto-yliopisto. (2016) Aalto-yliopiston julkaisusarja Kauppa+talous 1/2016. Helsinki. Unigrafia Oy. 140 s. ISBN 978-952-60-6767-4 (pdf). [Viitattu 14.2.2018]. Saatavissa: <https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/20264/isbn9789526067674.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

A-Insinöörit Suunnittelu Oy. (2012) Yhdyskuntarakenteen tiivistymisen ja hajautumisen vaikutukset sosiaalitoimen ja terveydenhuollon kustannuksiin. 5 s. [Viitattu 1.3.2018]. Saatavissa: https://www.rauma.fi/wp-content/uploads/2016/12/kaav_002035kuntataloustarkastelujakaavio.pdf

A-Insinöörit Suunnittelu Oy. (2012) Rauman yleiskaavan strateginen osa - Rakennemallien VE 1-3 kustannusvertailu. 19 s. [Viitattu 1.3.2018]. Saatavissa: https://www.rauma.fi/wp-content/uploads/2016/12/kaav_002035rauma_rakennemallien_kustannusvertailu_31.1.12.pdf

Asikainen, Ari-Pekka. (2015) Kuntaliiton kuntien -geodeetit sähköpostilistan välityksellä tehty kysely kuntien maanvuokrasopimuksissa tarkoitetun rakentamisvelvoiteajan jatkamisesta.

Birell, Annika. (2010) Keskisuurten kaupunkien tontinluovutuspolitiikka. Diplomityö. Aalto-yliopiston teknillinen korkeakoulu, insinööritieteiden ja arkkitehtuurin tiedekunta, maanmittaustieteiden laitos. Espoo. 72 s.

Ekroos Ari & Majamaa Vesa. (2015) Maankäyttö- ja rakennuslaki, 3. painos. Helsinki. Edita Publishing Oy. 1158 s. ISBN 978-951-37-6533-0.

Ekroos Ari, Valtonen Eero ja Viitanen Kauko (2018). Selvitys arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksista. Oikeusministeriö. Helsinki. 62 s. [Viitattu 12.9.2018]. ISBN 978-952-259-696-3 (sähköinen). [Viitattu 1.9.2018]. Saatavissa: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160913/OMSO_20_2018_Arvonleikkaus.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Elfvengren, Ilkka. (2017). Maapoliittisten ohjelmien vaikutus asuntojen ja asuntotuotantomaan hintakehitykseen - tapaustutkimus Järvenpää, Kuopio, Vantaa. 49 s. [Viitattu 25.8.2018]. Saatavissa: <https://aaltodoc.aalto.fi/handle/123456789/26785>

Eskola, Jari & Suoranta, Juha. (1996) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Lapin yliopisto. 214 s. ISBN 951-634-468-2.

EUVL 2016/C 202/47. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot. Euroopan unionin virallinen lehti, 7.6.2016, No: C 202. [Viitattu 1.5.2018]. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=FI>

Euroopan Unionin komissio. (1997) Euroopan Yhteisön virallinen lehti (EYVL) nro C 209, 10/07/1997. s. 3-5. [Viitattu 1.5.2018]. Saatavissa:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CE-LEX:31997Y0710%2801%29:FI:HTML>

Halonen, Terhi. (2009) Maapoliittisen ohjelman laadintaprosessi Raahen kaupungissa. Diplomityö. Teknillinen korkeakoulu, insinööritieteiden ja arkkitehtuurin tiedekunta. Espoo. 78 s. [Viitattu 1.4.2018]

Saatavilla: <http://web.lib.aalto.fi/fi/oa/db/INSSI/?cmd=list-get&id=38745&q=%40keyword%20maapolitiikka&p=16&cnt=21>

Hirsjärvi, S. & Remes, P. & Sajavaara, P. (2007) Tutki ja kirjoita. Helsinki. Tammi. 448 s. ISBN 978-951-26-5635-6.

Hollo, Erkki J. (2006) Maankäyttö- ja vesioikeus. Helsinki. Talentum Media Oy. 579 s. ISBN 952-14-0838-3.

Hovila, Ilari. (2013) Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot. 163 s. [Viitattu 20.8.2018] Saatavissa: https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/61700/Hovila_Ilari_ActaE129_11.11.pdfA.pdf?sequence=4

Hyötyläinen, Mika. (2015) Uusliberaali kaupunkipolitiikka ja kuntien maankäyttö. 10 s. [Viitattu 1.9.2018] Saatavissa: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129588/YP1506_Hyotylainen.pdf?sequence=2

Holopainen, Matti. (2017) Kuntaliitto. Kunnan maapolitiikan välineet kaavan toteuttamisessa – kehittämisalueen ja lunastusmenettelyn roolit osana kokonaisuutta. Suomen Kuntaliitto. 49 s. [Viitattu 1.5.2018] Saatavissa: https://www.ely-keskus.fi/documents/10191/23033671/Kunnan+maapolitiikka_Kuntaliitto.pdf/18f623f6-23b2-4d56-b918-9139d43d8995

Holopainen, Matti. (2014) Maapolitiikka kunnan kehittämisvälineenä – mitä tontinluovutuksella ohjataan ja mitkä ovat tontinluovutuksen kehitystarpeet kasvavilla seuduilla? Suomen Kuntaliitto. 34 s. [Viitattu 1.7.2018]. Saatavissa: http://www.mal-verkosto.fi/filebank/928-MASTO_061014_maapolitiikka-ja-tontinluovutus_Holopainen.pdf

Karvinen, Pauli. (2011) Kommentteja koskien erilaisia lunastustarpeita ja lunastuskorvauksen määräämisperusteita. [Viitattu 1.5.2018]. Saatavissa: http://www.maankaytto.fi/ar-kisto/mk211/mk211_1480_karvinen.pdf

Kauranen, Ilkka & Mustakallio, Mikko & Palmgren, Virpi. (2007) Tutkimusraportin kirjoittamisen opas opinnäytetyön tekijöille. Espoo: Teknillinen korkeakoulu. 109 s. [Viitattu 2.4.2015]. ISBN 978-952-60-3663-2 (sähköinen). ISBN 951-22-8359-X (painettu). Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-60-3663-2>.

Kilpilahti. (2018) Porvoon Kilpilahdessa toimivien yritysten yhteinen sivusto. [Verkkosivusto]. [Viitattu 1.6.2018] Saatavissa: <https://www.kilpilahti.fi/kilpilahti-2/>

Kokkolan kaupunki. (2018a) Kokkolan kaupungin internetsivut. [Verkkosivusto]. [Viitattu 13.8.2018]. Saatavissa: <http://www.kokkola.fi>

Kokkolan kaupunki. (2018b) Kokkolan kaupungin maankäyttö- ja asuntopoliittinen ohjelma 2016-2020. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 13.8.2018]. Saatavissa: https://www.kokkola.fi/palvelut/kaavat_ja_kiinteistot/kaavoitus/yleiskaavoitus/kylaasutuksen_vaiheosayleiskaa/fi_FI/kylaasutuksen_vaiheosayleiskaa/_files/99715162053812368/default/Masto_2016_2020_02122015.pdf

Koski, Kimmo. (2008) Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne. Helsinki. Edita Prima Oy. 54 s. Suomen ympäristö 42/2008. ISBN 978-952-11-3258-2. [Viitattu 25.6.2018]. Saatavissa: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/38344/SY42_2008_Kuntatalous_ja_yhdyskuntarakenne.pdf?sequence=1

Kuntaliitto ja Ympäristöministeriö. (2004) Asumisen ja yrittämisen edellytykset kuntoon – tietoa maapolitiikasta kuntien päättäjille. Multiprint Oy. 12 s. [Viitattu 25.6.2018]. Saatavissa: <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p091021113853X.pdf>

Kuntaliitto. (2008) Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä. Eväitä yhteistyön rakentamiseen ja hallintaan. Helsinki. 47 s. [Viitattu 23.2.2018]. ISBN 978-952-213-422-6 (sähköinen). ISBN 978-952-213-412-7 (painettu). Saatavissa: <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p081128120058M.pdf>

Kuntaliitto. (2009) Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille. Helsinki. 16 s. ISBN 978-952-213-474-5 (sähköinen). ISBN 978-952-213-478-3 (painettu). [Viitattu 1.12.2017]. Saatavissa: <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p090605142523X.pdf>

Kuntaliitto. (2012) Huomispäivän infrastruktuuri. Helsinki. 207 s. [Viitattu 23.2.2018] ISBN 978-952-213-916-0 (sähköinen). ISBN 978-952-213-915-3 (painettu). Saatavissa: http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2734

Kuntaliitto. (2013) Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Kuntaliiton kuntien maapolitiikasta keväällä 2013 tekemän kyselyn tulokset. Helsinki. 38 s. ISBN 978-952-293-283-9 (PDF). [Viitattu 1.8.2018]. Saatavissa: http://shop.kuntaliitto.fi/download.php?filename=uploads/maankaytto_ja_rakennuslain_toimivuus.pdf

Kuntaliitto. (2017a) Maapolitiikan opas. [Verkkosivusto]. [Viitattu 22.2.2018]. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/verkko-opaat/maapolitiikan-opas>

Kuntaliitto. (2017b) Kunnasta maakuntaan - siirtymävaiheen järjestelyt. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 19.4.2018]. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/KunnastaMaakuntaan.pdf>

Kuusiniemi, Kari, Ekroos, Ari, Kumpula, Anne ja Vihervuori, Pekka. (2013) Ympäristöoikeus. Helsinki: Sanoma Pro Oy. 1865 s. ISBN 978-952-63-1574-4.

Loikkanen, Heikki. (2013) Kaupunkialueiden maankäyttö- ja taloudellinen kehitys – maapolitiikan vaikutuksista tuottavuuteen sekä työ- ja asuntomarkkinoiden toimivuuteen. Val-

tion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki. Edita Prima Oy. 60 s. [Viitattu 25.7.2018]. Saatavissa: <http://vatt.fi/documents/2956369/3012257/v17.pdf/e5a8779a-76e8-4b48-8c69-39860d5fd181>

Loikkanen, Heikki ja Laakso, Seppo. (2016) Tiivistävä kaupunkikehitys – tuottavuuden ja hyvinvoinnin perusta. Tehokkaan Tuotannon Tutkimussäätiö. Helsinki. Julkaisumoni-stamo Eteläranta Oy. 92 s. [Viitattu 25.7.2018]. Saatavissa: http://www.kaupunkitutkimusta.fi/wp-content/uploads/2016/02/Tiivistyv%C3%A4-kaupunkikehitys-TTTS_5.pdf

Lyytikäinen, Teemu. (2008) Studies on the Effects of Property Taxation, Rent Control and housing Allowances. Helsinki. Oy Nord Print Ab. [Viitattu 13.8.2018]. 134 s. Saatavissa: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/21841/studieso.pdf?sequence=1>

Lyytikäinen, Teemu. (2009) Tutkimuksia kiinteistöverojen, vuokraääntelyn ja asumistukien vaikutuksista. Kansantaloudellinen aikakauskirja - 105. vsk. 2/2009. Saatavilla: <http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/kak22009/kak22009lyytikaiken.pdf>

Maanmittauslaitos. (2018) Pinta-alat kunnittain 1.1.2018. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 2.7.2018]. Saatavilla: https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/attachments/2018/01/Suomen_pa_2018_kunta_maakunta_0.pdf

Maanmittauslaitos. (2007) Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 105. Asuntotontin hinta. Saatavissa: http://maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/Nro_105_asuntotontin_hinta.pdf

Maanmittauslaitos. (2009) Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 109. Raakamaan hinta. Saatavissa: http://maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/Nro_109_raakamaan_hinta.pdf

Malin, Emmi. (2014) Kumppanuus ja osallisuus osana uutta aluerakentamismenettelyä. Tapauksena julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö Espoon Suurpellossa. Pro gradu -tutkielma. Saatavissa: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/144246/Pro%20gradu_Emmi%20Malin.pdf?sequence=3

Newsec Valuation Oy. (2016) Kehittämislumenettelyn selvitys. Saatavissa: http://www.mal-verkosto.fi/filebank/1293-Selvitystyo_Kehittamislumenettely_Loppuraportti_03052016_Newsec.pdf

Niskakangas, Heikki. (2014) Johdatus Suomen verojärjestelmään. Alma Talent Oy. 3. uudistettu painos. ISBN 978-952-14-2407-6.

Oikeusministeriö. (2018) Työryhmä valmistelemaan lunastuslainsäädännön uudistamista. [Verkkosivu]. [Viitattu 27.2.2018]. http://oikeusministerio.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyoryhma-valmistelemaan-lunastuslainsaadannon-uudistamista

Porvoon kaupunki. (2018a) Porvoon kaupungin internetsivut. [Verkkosivusto]. [Viitattu 18.6.2018]. Saatavissa: <http://www.porvoo.fi>

Porvoon kaupunki. (2018b) Porvoon kaupungin maapoliittiset linjaukset. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 3.7.2018]. Saatavissa: https://www.porvoo.fi/library/files/564dcca7ed6b979b95003a53/Maapoliittiset_linjaukset_2012.pdf

Porvoon kaupunki. (2018c) Porvoon maankäytön toteuttamissuunnitelma 2018-2022. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 4.7.2018]. Saatavissa: <http://porvoo01.hosting.documenta.fi/kokous/201810469-4-1.PDF>

Mäkinen Eija. (2000) Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Väitöskirja. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.

Paikkatietoikkuna. (2018) Kuvakaappaus Rauman seudusta. [Verkkosivusto]. [Viitattu 1.5.2018]. Saatavissa: <https://kartta.paikkatietoikkuna.fi>

Peltola, Risto. (2005) Raakamaan ja tonttien hintasuhde - ”Uusi” lähestymistapa arviointiin ja markkinoihin. Maankäyttö. 2/2005. s. 29. http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk205/mk205_829_peltola.pdf

Perhola, Kai. (2000) Tonttien alennusmyyntikampanjat kunnissa. Espoo: Otamedia Oy. 26 s. Teknillinen korkeakoulu, Maanmittausosasto. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja C 69. ISBN 951-22-4941-3.

Raahan kaupunki. (2018a) Raahan kaupungin internetsivut. [Verkkosivusto]. [Viitattu 14.8.2018]. Saatavissa: <http://www.raahe.fi>

Raahan kaupunki. (2018b) Raahan kaupungin maapoliittinen ohjelma 2009. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 14.8.2018]. Saatavissa: https://www.raahe.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/testi/embeds/testiwwwstructure/14211_maapoliittinen_ohjelma.pdf

Raahan kaupunki. (2018c) Raahan seutukunnan rakennusjärjestys 2011. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 14.8.2018]. Saatavissa: https://www.raahe.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/testi/embeds/testiwwwstructure/17341_Rakennusjarjestys_03.01.2011.pdf

Rauman kaupunki. (2010) Rauman kaupungin omistajapoliittinen ohjelma. Rauman kaupunginvaltuuston päätös 1.11.2010 § 92.

Rauman kaupunki. (2017a) Mediatiedote. [Viitattu 3.11.2017] Saatavissa: https://www.rauma.fi/wp-content/uploads/2017/03/Mediatiedote_Rauma_tilinpaatos-2016_270317.pdf

Rauman kaupunki. (2017b) HINKU-hanke. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 3.11.2017]. Saatavissa: <https://www.rauma.fi/kaupunki-ja-hallinto/hankkeet/hinku-hanke/>

Rauman kaupunki. (2018) Rauman kaupungin internetsivut. [Verkkosivusto]. [Viitattu 28.2.2018]. Saatavissa: <http://www.rauma.fi>

Rauman tontti- ja toimitilarekisteri. (2018) Rauman kaupungin vapaat toimitilat, asuntotontit ja yritystontit. [Verkkosivusto]. [Viitattu 27.2.2018]. Saatavissa: <http://toimitilat.rauma.fi>

Rinkinen, Kristiina. (2007) Asemakaavoituksen kestoon voi vaikuttaa. Kuntaliiton verkkojulkaisu. ISBN 978-952-293-175-7 (pdf).
<http://shop.kuntaliitto.fi/download.php?filename=uploads/asemakaavoitusuusi.pdf>

Satakuntaliitto. (2018) Satakunnan kunnat. [Verkkosivu]. [Viitattu 4.5.2018] Saatavissa: <http://www.satakuntaliitto.fi/kunnat>

Takalo-Eskola, Tapio (2005) Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Ympäristöministeriö ja Kuntaliitto. Luettavissa: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/40580/SY_786.pdf?sequence=1

Tilastokeskus. (2018) Kuntien avainluvut. [Verkkosivu]. [Viitattu 1.8.2018]. Saatavissa: <https://www.stat.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html#?year=2017>

Trimble Inc. (2017) Sopimusten hallinta. Teknisen sektorin sopimukset hallintaan. [Verkkosivu]. [Viitattu 1.12.2017]. Saatavissa: <https://kunnat.trimble.fi/sopimustenhallinta.html>

Uudenmaan liitto. (2007) Kunnan maapoliittinen ohjelma – valmistelijan käsikirja. Helsinki. 92 s. Uudenmaan liiton julkaisuja E 95 – 2007. ISBN 978-952-448-228-8 (painettu) ISBN 978-952-448-229-5 (PDF). https://www.uudenmaanliitto.fi/files/6214/Kunnan_maa-poliittinen_ohjelma_-_valmistelijan_kasikirja

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2010) Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuuskertomukset 208/2010. Saatavissa: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/07/02135415/valtio-tonttitarjonnan-lisaa-jana-208-2010.pdf>

Verohallinto. (2017) Verohallinnon tilastoja: Kiinteistöveroitus verovuonna 2017. [Verkkosivusto]. [Viitattu 6.10.2018]. Saatavissa: <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/tilastot/kiinteistoverotilastoj/verohallinnon-tilastoja-kiinteist%C3%B6veroitus-verovuonna-2017/>

Virtanen, Pekka V. (2000) Kunnan maapolitiikka. Helsinki: Rakennustieto Oy. 128 s. ISBN 951-682-612-1.

Virtanen, Pekka V. (2004) Yleinen maapolitiikka Minun, Sinun ja meidän maa. Teknillinen korkeakoulu. Espoo. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja B 108. ISBN 951-22-7301-2.

WSP Oy. (2016) Rauman kaupallinen selvitys. Päivitetty yhdistelmä kaupallisista selvityksistä 2011-2015. [Viitattu 1.3.2018]. Saatavissa: https://www.rauma.fi/wp-content/uploads/2016/12/rauman_kaupallinen_selvitys_paivitetty_yhdistelma_selvityksista_2011-2015.pdf

Ympäristöministeriö. (2014) Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. ISBN 978-952-11-4264-2 (painettu). ISBN 978-952-11-4265-9 (PDF). Saatavissa: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/42827/SY_1_2014.pdf?sequence=2

Ympäristöministeriö. (2018a) Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus. [Verkkosivusto]. [Viitattu 26.9.2018]. Saatavissa: <http://www.ym.fi/mrluudistus>

Ympäristöministeriö. (2018b) Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. [Verkkosivusto]. [Viitattu 26.9.2018]. Saatavissa: http://www.ymparisto.fi/fi-fi/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Maankayton_suunnittelujarjestelma/Valtakunnalliset_alueidenkayttotavoitteet

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

HE 101/1998	Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
HE 167/2002 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
HE 268/2014 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 334/2014	Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.
HE 15/2017 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.
HE 14/2018	Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

Haastattelut

Angelova, Tanja. (2018) Rauman Satama Oy:n hallintojohtaja. Haastattelu 24.5.2018.

Lindqvist, Anne. (2018) Lindqvist Advisory Oy:n toimitusjohtaja. Haastattelu 15.8.2018.

Aro-Heinilä, Asko. (2018) Satakunnan maakuntajohtaja. Sähköpostikeskustelu 3.10.2018.

Eskolin, Juha. (2017 -2018) Rauman kaupungin kaavoitusjohtaja. Useita haastatteluja 2017-2018.

Cainberg, Päivi. (2018) Kokkolan kaupungin yleiskaava-arkkitehti. Sähköpostikeskustelu 14.8.2018.

Holopainen, Matti. (2017) Kuntaliiton kehittämispäällikkö. Haastattelu 11.9.2017

Kivistö, Matti. (2018) Kokkolan kaupungingeodeetti. Useita haastatteluja 2018.

Koski, Kari. (2018) Rauman kaupunginjohtaja. Haastattelu 6.2.2018

Laitinen, Timo. (2017-2018) Rauman kaupungingeodeetti. Useita haastatteluja 2017-2018.

Patanen, Hannu. (2018) Raahen kaupungin maankäyttöinsinööri. Useita haastatteluja 2018.

Salila, Jari. (2018) Lainsäädäntöneuvos. Sähköpostikeskustelu 19.4.2018.

Seppänen, Henri. (2018) Rauman kaupungin vs. talousjohtaja. Sähköpostikeskustelu 23.4.2018.

Ståhlberg, Maarit. (2018) Porvoon kaupungin kiinteistöpäällikkö. Useita haastatteluja 2018.

Sulonen, Kimmo. (2017-2018) Tampereen kaupungin kiinteistönmuodostusinsinööri. Useita haastatteluja 2017-2018.

Suvanto, Tomi (2017-2018) Rauman kaupungin teknisen toimialan toimialajohtaja. Useita haastatteluja 2017-2018.

Tuomisto, Janne (2018) Kankaanpään kaupungin maankäyttöinsinööri. Sähköpostikeskustelut 5.1.2018 ja 17.5.2018.

Oikeustapaukset

KHO 1991 A 73

<https://www.edilex.fi/kho/vuosikirjat/199102599>

KHO 2005:12

<https://www.edilex.fi/kho/vuosikirjat/200500245>

KHO 2006:84

<https://www.edilex.fi/kho/vuosikirjat/200602960>

KHO 2007:5

<https://www.edilex.fi/kho/vuosikirjat/200700149>

KHO 2009:4

<https://www.edilex.fi/kho/vuosikirjat/200900058>

KHO 2009:92

<https://www.edilex.fi/kho/vuosikirjat/200902792>